

NOTE TO USERS

This reproduction is the best copy available.

UMI[®]



Université d'Ottawa • University of Ottawa



Université d'Ottawa • University of Ottawa

FACULTÉ DE ÉTUDES SUPÉRIEURES
ET POSTDOCTORALES

FACULTY OF GRADUATE AND
POSTDOCTORAL STUDIES

Line GRAVEL

AUTEUR DE LA THÈSE - AUTHOR OF THESIS

Ph.D.(histoire)

GRADE - DEGREE

Département d'histoire

FACULTÉ, ÉCOLE, DÉPARTEMENT - FACULTY, SCHOOL, DEPARTMENT

TITRE DE LA THÈSE - TITLE OF THE THESIS

L'histoire de l'institutionnalisation des relations intergouvernementales
au Canada - 1960 - 1982

P. Bischoff

DIRECTEUR DE LA THÈSE - THESIS SUPERVISOR

J. Keshen

CO-DIRECTEUR DE LA THÈSE - THESIS CO-SUPERVISOR

EXAMINATEURS DE LA THÈSE - THESIS EXAMINERS

C. Gaffield

J. Grabowski

M. Martel

N. St-Onge

I.-M. De Koninck, Ph.D.

LE DOYEN DE LA FACULTÉ DES ÉTUDES
SUPÉRIEURES ET POSTDOCTORALES

SIGNATURE

DEAN OF THE FACULTY OF GRADUATE
AND POSTDOCTORAL STUDIES

**L'histoire de l'institutionnalisation des relations
intergouvernementales au Canada
1960-1982**

Line Gravel

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures
et postdoctorales de l'Université d'Ottawa
en vue de l'obtention du Doctorat en Histoire (Ph.D)

Département d'histoire
Faculté des arts
Université d'Ottawa



Library and
Archives Canada

Bibliothèque et
Archives Canada

Published Heritage
Branch

Direction du
Patrimoine de l'édition

395 Wellington Street
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

395, rue Wellington
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Your file Votre référence

ISBN: 0-494-01704-X

Our file Notre référence

ISBN: 0-494-01704-X

NOTICE:

The author has granted a non-exclusive license allowing Library and Archives Canada to reproduce, publish, archive, preserve, conserve, communicate to the public by telecommunication or on the Internet, loan, distribute and sell theses worldwide, for commercial or non-commercial purposes, in microform, paper, electronic and/or any other formats.

The author retains copyright ownership and moral rights in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

AVIS:

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque et Archives Canada de reproduire, publier, archiver, sauvegarder, conserver, transmettre au public par télécommunication ou par l'Internet, prêter, distribuer et vendre des thèses partout dans le monde, à des fins commerciales ou autres, sur support microforme, papier, électronique et/ou autres formats.

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

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms may have been removed from this thesis.

Conformément à la loi canadienne sur la protection de la vie privée, quelques formulaires secondaires ont été enlevés de cette thèse.

While these forms may be included in the document page count, their removal does not represent any loss of content from the thesis.

Bien que ces formulaires aient inclus dans la pagination, il n'y aura aucun contenu manquant.


Canada

REMERCIEMENTS

La grande aventure qu'est celle de rédiger une thèse ne se vit pas sans l'appui de nombreuses personnes. Que celles et ceux dont le nom n'apparaît pas plus bas me pardonnent cet oubli et croient en ma grande reconnaissance. J'aimerais remercier Timothy Ross Wilson, qui m'a lancé dans cette grande aventure. Je dois aussi beaucoup aux archivistes Pierre Rainville, des Archives nationales du Québec, Wendy McGee, des Archives provinciales de l'Alberta, Betty Jo Moore des Archives de l'Ontario ainsi qu'à un grand nombre de leurs collègues aux Archives nationales du Canada. Les bibliothécaires et tous les employés de la Direction de l'information et de la documentation de la Bibliothèque du Parlement ont ma gratitude pour leur patience et leur support sans faille tout au long des années.

Je suis également extrêmement reconnaissante au sénateur Michael Kirby et à messieurs Peter Meekison, Claude Morin, Robert Normand, Gordon Robertson et Donald Stevenson, qui ont été très généreux de leur temps lors des entrevues. Ils ont fourni une information de grande importance pour ce document, et ce avec patience et compréhension.

J'ai de nombreux amis qui, bon an mal an, ont supporté et encouragé ce travail. Entre autre, j'aimerais reconnaître l'appui que m'ont apporté Francine Lirette-St-Jean, Rachel Gervais, et Lori Fogarty. Dans le domaine de l'appui technique, je dois un merci tout spécial à Richard Maurel. Aussi, je veux sincèrement remercier mes directeurs, les professeurs Jeffrey Keshen et Peter Bischoff, pour leur compréhension et leurs conseils judicieux. Ils ont facilité mon travail et leur support a permis à ce document de voir le jour. Je leur conserve toute ma gratitude.

Finalement, je ne veux surtout pas oublier la fière chandelle que je dois à mon époux Michael et à mes enfants Philip et Christine, qui ont encouragé mes efforts. Ils ont compris et toléré mon acharnement presque obsessionnel à mes études et ne se sont jamais plaints. Ma reconnaissance n'en est que plus grande. Du fond du cœur, merci!

RÉSUMÉ

Cette thèse porte sur l'institutionnalisation des relations intergouvernementales au Canada de 1960 à 1982. Notre étude se concentre sur le gouvernement fédéral et les gouvernements de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec. Les secrétariats et ministères que nous avons identifiés ont joué un rôle important depuis leur création, plus particulièrement pendant la période précédant le rapatriement de la *Constitution*, soit de 1978 à 1982. Ces organismes ont amélioré les connaissances et le savoir-faire des quatre gouvernements choisis, permettant à leurs premiers ministres de discuter de questions très complexes.

Le Québec et l'Alberta ont fait de leurs ministères respectifs des organismes de coordination chargés de protéger les intérêts et les objectifs de la province. Ces ministères ont aidé leurs gouvernements en leur fournissant des analyses de fond, des conseils d'experts et des recherches approfondies sur chacun de leurs dossiers. Leurs gouvernements ont donc pu affronter le gouvernement fédéral, se donner plus de poids à la table des négociations, et étendre les pouvoirs qui étaient les leurs.

L'Ontario, par contraste, a choisi en créant son ministère de lui octroyer des pouvoirs plus limités que les deux autres provinces. Ce ministère a néanmoins fourni un soutien efficace à son gouvernement, lequel préférait négocier d'une façon beaucoup plus défensive qu'offensive. L'Ontario ne souhaitait pas davantage de pouvoirs constitutionnels ni plus de contrôle sur ceux qu'elle avait déjà. La province n'avait donc pas les mêmes attentes face à sa bureaucratie que le Québec ou l'Alberta.

Notre étude du gouvernement fédéral et de son institutionnalisation nous montre un gouvernement fort, mais aussi réactif à certaines provinces. Le gouvernement fédéral a tout d'abord créé en 1964 un secrétariat, qu'il a changé en 1975 en Bureau des relations fédérales-

provinciales au sein du Conseil privé. Ce bureau, quoique très utile, n'a cependant pas vraiment répondu aux attentes et besoins de l'époque.

Nous avons analysé l'apport de ces organismes dans plusieurs dossiers entre 1960 et 1982, dont les régimes de pensions en 1964, la crise énergétique en 1973, et la *Constitution* de 1968 à 1971 et de 1978 à 1982. Nous avons cherché à savoir l'impact et l'apport de ces organismes au système de négociations intergouvernementales au Canada.

L'approche de ce document est unique parce que l'institutionnalisation et les relations fédérales-provinciales que nous étudions sont ici présentées du point de vue de la bureaucratie. Nous présenterons l'interprétation et les commentaires de six des plus éminents hauts-fonctionnaires en poste à l'époque : Gordon Robertson et l'honorable Michael Kirby pour le gouvernement fédéral; Peter Meekison pour l'Alberta; Donald Stevenson pour l'Ontario; l'honorable Claude Morin et Robert Normand pour le Québec.

Beaucoup a déjà été écrit par les politiciens. C'est pourquoi ces six bureaucrates lèvent le voile sur des souvenirs précieux qui nous permettent de jeter un regard neuf sur les relations intergouvernementales de ces quatre gouvernements pendant une période fertile en rebondissements politiques.

ABRÉVIATIONS UTILISÉES EN NOTE EN BAS DE PAGE

ABCP	Archives du Bureau du Conseil privé
ANC	Archives nationales du Canada
ANQ	Archives nationales du Québec
APO	Archives publiques de l'Ontario
BDP	Bibliothèque du Parlement
FJL	Fonds Jean Lesage
PAA	Provincial Archive of Alberta

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	i
RÉSUMÉ	ii
ABRÉVIATIONS UTILISÉES	iv
TABLE DES MATIÈRES	v

INTRODUCTION	1
Le contexte	1
Les objectifs et les justifications	4
Les influences sur ce document.....	4
La structure	6

CHAPITRE I : HISTORIOGRAPHIE ET CADRE D'ANALYSE	13
Historiographie	14
Le fédéralisme canadien	14
Le fédéralisme inter-étatique et intra-étatique	21
Le fédéralisme exécutif	24
La bureaucratie canadienne	27
Le Cabinet	31
La relation entre la bureaucratie et le monde politique	32
Cadre d'analyse	36
La problématique et les paramètres de la thèse	36
Les limites de l'étude	40
Les sources primaires et secondaires	42
La méthodologie	44

CHAPITRE II : LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES DE 1960 À 1966 : FÉDÉRALISME COOPÉRATIF	46
Les origines modernes du mouvement des droits provinciaux	49
La révolution tranquille du Québec	51
La création du ministère des Affaires intergouvernementales du Québec	53
Les Conférences fédérale-provinciale et inter-provinciale de 1960	61
Le dossier des caisses de retraite	66
L'organisation des relations fédérales-provinciales au gouvernement fédéral	86
La province de l'Alberta et son organisation bureaucratique	89
La province de l'Ontario et son organisation bureaucratique	94
Conclusions	100

CHAPITRE III : LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES DE 1966 À 1971 :	
FÉDÉRALISME DE CONCERTATION	104
La province de Québec	107
Le gouvernement fédéral	119
La province de l'Alberta	123
La province de l'Ontario	126
La <i>Conférence sur la Confédération de demain</i>	131
Les débuts de la saga constitutionnelle	135
La révision de la <i>Constitution</i> et la Charte de Victoria	140
Conclusions	158
CHAPITRE IV : LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES DE 1971 À 1976 :	
FÉDÉRALISME DE TRANCHÉES	164
Le ministère des Affaires intergouvernementales de l'Alberta	167
L'organisation des Affaires intergouvernementales en Ontario	172
La réorganisation du ministère des Affaires intergouvernementales du Québec	175
Le secrétariat des Conférences intergouvernementales canadiennes	179
La réorganisation au Bureau du Conseil privé	181
La réforme linguistique et le dossier de l'énergie	183
Le dossier constitutionnel	199
Conclusions	201
CHAPITRE V : LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES DE 1976 À 1980 :	
FÉDÉRALISME DE STRATÉGIE	206
L'Alberta : son ministère et son premier ministre	210
Le Québec : son ministère et son premier ministre	213
Le gouvernement fédéral : son bureau et son Premier ministre	217
L'Ontario : son ministère et son premier ministre	220
La <i>Constitution</i> , le référendum et les élections	230
Les négociations fédérales-provinciales de mai à septembre 1980	239
Conclusions	246
CHAPITRE VI : LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES DE 1980 À 1982 :	
FÉDÉRALISME D'ALLIANCE ET DE DÉSAFECTION	250
Le Groupe fédéral	253
Le Groupe des Huit	253
Les organismes bureaucratiques provinciaux	256
L'action unilatérale du gouvernement fédéral	260
La fédération devant les tribunaux	268
Les négociations fédérales-provinciales de novembre 1981	273
La nuit des longs couteaux	282
Conclusions	286

CONCLUSION	290
Une nouvelle vision	290
Les réponses aux questions de départ	296
ANNEXE I	307
A) Le déroulement des entrevues	307
B) Le document distribué à tous les participants	309
C) Le Certificat déontologique	313
BIBLIOGRAPHIE	314
SOURCES	314
Les entrevues	314
La Bibliothèque du Parlement	314
Les Archives de l'Ontario	321
Les Archives nationales du Québec	325
Les Archives nationales du Canada	328
Les Archives du Bureau du Conseil privé	330
Les Archives provinciales de l'Alberta	331
LIVRES	336
ARTICLES	346

INTRODUCTION

Le contexte

Constitué en fédération en 1867, le Canada a connu la nécessité de rencontres et de négociations entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux. Pour des raisons constitutionnelles et historiques, le pays s'est doté dans ses relations avec les provinces d'un système fédéral inter-étatique (« *interstate federalism* »). D'après Roger Gibbins,¹ ce système a relativement bien fonctionné de 1867 jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. C'est alors que le gouvernement central a commencé à user de son pouvoir de dépenser afin de s'immiscer de plus en plus dans des domaines de compétence provinciale. Un fédéralisme « de coopération » a dès lors pris la relève. Cependant, les conflits devenaient de plus en plus nombreux et apparents.

Étant donné le système inter-étatique en vigueur au Canada, certains gouvernements provinciaux ont cru bon de se doter d'une structure permanente de soutien administratif spécifique aux relations intergouvernementales. Certains gouvernements ont institutionnalisé leur implication en créant des ministères : le Québec (1961), l'Alberta (1971), l'Ontario (1978), la Nouvelle-Écosse (1979), le Nouveau-Brunswick (1989), et la Saskatchewan (1992). Les autres gouvernements ont préféré mettre sur pied des secrétariats, souvent rattachés à la section des opérations de leur Cabinet : le gouvernement fédéral, la Colombie-Britannique, le Manitoba, Terre-Neuve-et-Labrador, et l'Île-du-Prince-Édouard.

Notre étude portera sur l'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales des gouvernements fédéral, de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec. Ces trois provinces ont été retenues vue l'importance de leur rôle au sein de la fédération pendant la période étudiée. Depuis leur création, les structures permanentes de gestion des questions intergouvernementales mises

¹ Roger Gibbins, « Federalism and Regional Alienation », dans Martin Westmacott et Hugh Mellon, *Challenges to Canadian Federalism*, Prentice Hall Canada Inc., Scarborough, 1998, p. 43.

sur pied par ces quatre gouvernements couvrent les relations que chacun entretient à l'intérieur et à l'extérieur de la fédération canadienne.

Les secrétariats et ministères visés ici ont joué un rôle important, non seulement depuis leur création, mais plus particulièrement pendant la période précédant le rapatriement de la *Constitution* en 1982. En raison notamment de l'interdépendance des politiques de ces gouvernements, des adaptations constitutionnelles et de la péréquation, une forme de « fédéralisme exécutif » a progressivement vu le jour. Ce nouveau fédéralisme est décrit par Donald Smiley comme étant les relations entre les hauts-fonctionnaires et les élus des gouvernements provinciaux et du gouvernement central.² Les conférences fédérales-provinciales des premiers ministres en sont probablement la manifestation la mieux connue, puisque la plus visible. Les ententes administratives entre les deux paliers de gouvernement, bien que beaucoup plus courantes et tangibles, en restent l'exemple le moins connu.

En 1961, le Québec créait le ministère des Affaires fédérales-provinciales et le chargeait des relations avec les autres gouvernements canadiens, et donc de la responsabilité du dossier constitutionnel. En 1967, le ministère a été rebaptisé des Affaires intergouvernementales pour aussi s'occuper de la conclusion d'accords internationaux dans les domaines relevant de sa compétence. Le ministère assumait également la responsabilité des délégations du Québec au Canada et à l'étranger.³ Claude Morin en a été le sous-ministre de 1960 à 1971 avant d'hériter du portefeuille de ministre en 1976. Son influence personnelle a marqué les négociations fédérales-provinciales et inter-provinciales pendant plus de vingt ans.

Ce n'est qu'après la Conférence fédérale-provinciale de Québec de 1964 que le gouvernement fédéral, tirant leçon de sa piètre préparation face à celle du Québec, a commencé à

² Donald Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, 2^e éd., McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1976, p. 54.

³ ANQ, référence de l'instrument de recherche E-42.

concentrer ses efforts afin de mieux coordonner ses relations avec les provinces.⁴ Toutefois, tel que l'indique James Ross Hurley,⁵ ce n'est qu'en février 1968 qu'est formellement structuré au sein du Bureau du Conseil privé le secrétariat des Relations fédérales-provinciales. Le mandat de ce dernier a d'abord été limité à seconder le Premier ministre dans son examen des questions constitutionnelles. En janvier 1975, le secrétariat devenait le noyau du nouveau Bureau des relations fédérales-provinciales et R. Gordon Robertson, son premier secrétaire.

L'Alberta a eu un bureau à Ottawa dès 1930, chargé de suivre les délibérations du Parlement du Canada et de faire rapport à la province de tout projet pouvant affecter ses intérêts. Tel que le lui permettaient ses pouvoirs, la province a ouvert des bureaux de relations commerciales à Londres en 1948 et à Los Angeles en 1962. Elle a ensuite créé son ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales en 1971, débutant ses activités un an plus tard. Depuis lors, ce ministère conseille le premier ministre albertain en matière de coordination et d'examen de la politique ayant trait aux divers gouvernements canadiens, ainsi que des relations internationales.

Quant à la province de l'Ontario, bien qu'elle n'ait officiellement créé son ministère des Affaires intergouvernementales qu'en 1978, elle comptait déjà depuis 1962 sur un secrétariat permanent responsable des relations intergouvernementales. Le premier ministre Leslie Frost avait alors transformé le ministère des Affaires économiques en ministère des Affaires économiques et intergouvernementales. Les premières activités du secrétariat en 1962 visaient surtout la réforme constitutionnelle. À partir de 1972 cependant, l'étude de questions non constitutionnelles, tels les dossiers économiques et fiscaux, se sont ajoutées à ses activités.⁶

⁴ Gordon Robertson, « L'évolution du rôle du Bureau du Conseil privé », présenté à la 23^e assemblée annuelle de l'Institut d'administration publique du Canada, Regina, 1971.

⁵ James Ross Hurley, *Le fédéralisme exécutif*, Bureau du Conseil Privé, 1998.

⁶ George Bell et Andrew Pascoe, *The Ontario Government Structure and Functions*, York University, Wall and Thompson, Toronto, 1988, p. 345.

Les objectifs et les justifications

Cette thèse relate l'histoire de l'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales au Canada de 1960 à 1982. Elle se concentre sur les gouvernements fédéral, de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec. Nous éclairerons le fonctionnement et la nature inter-étatique du système de relations fédérales au Canada. Pour cela, il nous faudra approfondir certaines ententes-clé dans les relations fédérales-provinciales. Nous analyserons le rôle que l'Alberta, l'Ontario et le Québec ont joué au sein de la fédération canadienne pendant cette période. Ce rôle a beaucoup dépendu des conditions économiques dans lesquelles ces provinces se sont retrouvées. Selon les époques, l'une ou l'autre de ces provinces a pour un temps mené la défense des droits provinciaux, concilié la fédération ou en a même été l'enfant terrible.

Nous examinerons aussi pour chacune de ces provinces les raisons politiques et administratives ayant conduit à la création de ministères des Affaires intergouvernementales. Il nous faudra notamment évaluer, à la lumière des événements de la période visée, l'efficacité de la bureaucratie pendant les négociations fédérales-provinciales. Nous effectuerons notamment une analyse du fonctionnement du fédéralisme exécutif, ainsi qu'une analyse de l'apport de la bureaucratie au débat politique. Nous étudierons également le rôle que chacune des provinces s'est allouée dans cette dynamique.

Les influences sur ce document

Tout d'abord, cette analyse bénéficiera des 17 ans de notre expérience personnelle au Sénat du Canada comme greffier de Comités. Pendant ces années, nous avons travaillé avec des comités constitutionnels et sur des dossiers qui impliquaient plusieurs des joueurs dont il sera fait mention dans ce document. Cette connaissance des dossiers et des personnes en cause donnera à notre analyse un angle original et différent qui nuancera quelque peu nos critiques. Il ne serait

certainement pas souhaitable d'offenser qui que ce soit dans ce document. Aussi, le rôle de la bureaucratie ayant une grande importance dans cette étude, nous donnerons un très grand poids à l'histoire orale relatée par six grands bureaucrates de l'époque. Notre analyse cernerá donc plus particulièrement l'évolution des structures administratives. Nous pourrons ainsi plus clairement présenter le processus de bureaucratisation des relations fédérales-provinciales.

Notre but sera de répondre aux grandes questions suivantes :

- Quels gouvernements ont retiré un avantage de la nature décentralisatrice du système canadien?
- Quels rôles se sont attribués les provinces et le gouvernement fédéral pendant cette période?
- Quels avantages les gouvernements en ont-ils retiré?
- L'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales a-t-elle eu un effet positif ou négatif sur les négociations?
- Quels ont été l'apport et l'influence de la bureaucratie sur le débat politique et sur le processus de négociations : une amélioration ou un alourdissement?
- La bureaucratisation a-t-elle facilité le consensus ou l'a-t-elle au contraire compliqué?
- L'institutionnalisation des relations a-t-elle changé, altéré ou même oblitéré le phénomène de la conciliation des intérêts des élites (« *elites accommodation* »)?

La période étudiée, soit de 1960 à 1982, correspond au temps où le nombre d'ententes signées entre les gouvernements a atteint de nouveaux sommets. Ces ententes couvraient un grand nombre de champs et les provinces commençaient à vouloir reprendre le contrôle des programmes relevant de leurs compétences. Au Québec, le discours avait changé, faisant désormais état des demandes « historiques » de la province. Tout comme en Ontario et en

Alberta, une mémoire « institutionnelle » s'était développée au Québec, laquelle aurait une certaine influence sur les résultats des négociations.

De plus, le rétablissement des Conférences des premiers ministres provinciaux au début des années 1960 a permis aux provinces de créer un front commun pour faire contrepoids au gouvernement fédéral. Ce dernier s'est dès lors vu forcé de faire du rattrapage, devant créer sa propre bureaucratie de soutien afin de conserver un certain contrôle sur la fédération.

La structure

Cette étude se déroulera en six étapes. Le premier chapitre comportera une revue de la littérature pertinente à notre sujet. Nous ferons l'historiographie des divers concepts de fédéralisme canadien : inter-étatique, intra-étatique et exécutif. Nous y verrons ce que la littérature dit du fonctionnement de la bureaucratie canadienne et des relations entre le monde bureaucratique et le monde politique. Cet exercice nous démontrera où en sont les théories et la pensée pertinentes des auteurs, dont cette thèse souhaite combler certains des silences. Nous démontrerons clairement ce que ce document contribue de nouveau et d'unique au sujet. Nous cernerons ainsi la problématique qui nous préoccupe, ainsi que les paramètres et les limites de notre étude, avant de présenter nos sources, leurs limites et notre méthodologie.

Dans un deuxième temps, l'étude portera sur le fédéralisme de coopération des années 1960 à 1966, marquées en 1961 par la création du ministère québécois des Affaires fédérales-provinciales. Ce ministère a pris une importance croissante et joué un rôle central de conseiller et de soutien pendant les négociations des années 1960. Il a notamment renforcé la position du Québec dans le dossier des caisses de retraite en 1964.

Cette nouvelle situation a fortement incité le gouvernement fédéral à créer son propre organisme de coordination. À la demande expresse du Premier ministre Pearson, s'est créé en

1964 un groupe de coordination des relations fédérales-provinciales au sein du Conseil privé. Les hauts-fonctionnaires fédéraux ne semblaient cependant pas très enthousiastes à cette idée et ne voyaient pas vraiment la nécessité d'un tel groupe.

En Ontario, la même impulsion poussait le premier ministre Robarts à créer en 1965 un secrétariat de coordination au sein du ministère de l'Économie et du Développement. Robarts a également établi son *Ontario Advisory Committee on Confederation*, une commission consultative permanente sur la *Constitution*, composée de divers experts provinciaux. Robarts préférait cependant se faire conseiller par des spécialistes privés plutôt que par ses fonctionnaires. Nous verrons aussi pourquoi la province de l'Alberta, sous le régime du gouvernement Crédit-social d'Ernest Manning, n'a vécu aucun développement bureaucratique et s'en est tenue à la façon traditionnelle de faire : contrôler l'information au bureau du premier ministre même.

Le Québec a été la première province à créer un ministère des relations fédérales-provinciales. Nous commencerons donc par un survol de la Révolution tranquille avant d'étudier, par le biais des procès-verbaux des délibérations du Conseil exécutif du Québec, les relations fédérales-provinciales pendant le gouvernement de Jean Lesage. Nous apprendrons aussi que c'est sous l'égide de ce dernier que les Conférences inter-provinciales ont été rétablies en 1960.⁷

Notre étude du gouvernement fédéral de Lester B. Pearson nous montrera qu'il se voulait de coopération, à l'image de son Premier ministre. Cependant, la nouvelle volonté provinciale des années 1960 a forcé le gouvernement fédéral à rajuster ses positions politiques.

Quant à l'Ontario, elle s'était retrouvée marginalisée à la fin de l'ère de Leslie Frost et au début du gouvernement Robarts, ayant perdu l'initiative des dossiers au détriment du Québec.

⁷ Ces conférences avaient été créées par Honoré Mercier en 1887 mais n'avaient eu lieu qu'à quelques reprises.

Nous verrons que c'est sous John Robarts que la province s'est attribuée le rôle de médiatrice de la fédération. Cependant, l'Alberta de Manning restait à cette même époque en marge de l'action, n'exerçant malgré les efforts personnels de son premier ministre qu'une influence mineure dans certains dossiers.

Dans un troisième chapitre, l'étude portera sur les années 1966 à 1971, caractérisées par un fédéralisme de concertation. Cette époque a été très importante pour la fédération canadienne, étant donné un Québec en ébullition. Elle a vu des tentatives ontariennes de concession et de rapprochement avec le Québec par l'entremise de la *Conférence sur la Confédération de demain*.

Cette initiative de l'Ontario a obligé le gouvernement fédéral, lequel ne voulait pas perdre le contrôle des Conférences fédérales-provinciales, à reprendre les négociations constitutionnelles. C'est ce qu'il a fait en 1968, aboutissant à l'entente constitutionnelle de Victoria en 1971. Nous verrons que les gouvernements fédéral, québécois et ontarien ont substantiellement réorganisé leurs bureaucraties en vue de la reprise des négociations de 1968.

Cette période marque aussi l'arrivée sur la scène politique de Pierre Elliott Trudeau au gouvernement fédéral et de Daniel Johnson au Québec. Nous étudierons le gouvernement de l'Union nationale de Daniel Johnson et ses relations avec le gouvernement fédéral, ainsi que le bref interlude de Jean-Jacques Bertrand. Nous approfondirons les négociations faites pendant les conférences constitutionnelles de l'époque et le rôle que les bureaucraties provinciales et fédérale y ont joué. La *Conférence sur la Confédération de demain* a permis à l'Ontario d'affirmer son rôle de médiatrice de la fédération. Nous analyserons enfin l'impact de ces changements dans le contexte social de l'époque, terminant par une étude des négociations fédérales-provinciales ayant mené à l'entente de Victoria.

Dans un quatrième temps, nous examinerons la période de 1971 à 1976, celle du fédéralisme « de tranchées ». C'est alors que les provinces se sont repliées sur leurs positions et

que les secrétariats et ministères ont soigneusement scruté les agissements des autres gouvernements. Le rejet de l'entente de Victoria par le Québec a occasionné une grande incertitude sur l'avenir de la fédération, caractérisée par une attitude défensive et de replis de la part des provinces. Celles-ci privilégiaient dorénavant la défense de leurs intérêts au détriment de la résolution des problèmes de la fédération.

L'échec de Victoria a été suivi d'une période d'ajustements et d'apprentissage pour les nouveaux ministères et secrétariats. Le jeune gouvernement Lougheed a pris les rênes de l'Alberta en 1971, créant immédiatement un ministère provincial des Affaires intergouvernementales. Ce dernier a aidé et soutenu le gouvernement albertain pendant la crise du pétrole de 1973 et lui a permis d'acquérir un rôle de premier plan au sein de la fédération.

L'Ontario, également confrontée à la crise énergétique, a entrepris une refonte majeure de son secrétariat des Relations fédérales-provinciales. Le Québec a vu Claude Morin quitter son poste de sous-ministre en 1971 et son retour en 1976 comme ministre, poursuivant alors l'expansion de l'organisme. Au fédéral, nous verrons que le Premier ministre Trudeau a complètement remanié le secrétariat des Relations fédérales-provinciales en 1975.

Nous conclurons ce quatrième volet par les effets de la crise du pétrole et de l'avènement du Parti québécois (dont son élection en 1976) sur les structures gouvernementales provinciales et fédérale. Nous étudierons le dossier de l'énergie, mené par Peter Lougheed au nom de l'Alberta, donnant de ce fait à cette province un nouveau rôle au sein de la fédération. Nous verrons aussi la réaction de l'Ontario à ces changements.

Notre cinquième chapitre portera sur les années 1976 à 1980, celles du fédéralisme « de stratégie ». Nous étudierons comment le nouveau gouvernement indépendantiste du Québec était perçu par les autres gouvernements. Au niveau bureaucratique, des changements et réorganisations ont eu lieu presque immédiatement au gouvernement fédéral : la nomination de

Marc Lalonde, comme ministre responsable, et l'ajout d'une nouvelle équipe de bureaucrates au secrétariat des Affaires fédérales-provinciales. En Alberta, un nouveau sous-ministre, Peter Meekison, était nommé qui s'est empressé de réorganiser le ministère, tout comme l'a fait Claude Morin, ministre de fraîche date au Québec. L'Ontario a finalement créé son ministère en 1978, le chargeant de conseiller le gouvernement provincial pendant les négociations constitutionnelles.

Cette période a vu le rôle des personnalités politiques amplifié par l'importance des événements, et notre étude scrutera les relations fédérales-provinciales en fonction de leurs principaux intervenants. Nous passerons en revue les agissements fédéraux et provinciaux pendant les négociations constitutionnelles de 1978 à 1980. Nous mettrons en lumière le travail de la bureaucratie pendant cette période, et nous examinerons les intérêts que l'Alberta, l'Ontario et le Québec ont mis de l'avant. Nous remarquerons aussi la stratégie qu'a employée le gouvernement fédéral pendant ces négociations.

Dans un dernier temps, il sera question des années 1980 à 1982, période se terminant par le rapatriement de la *Constitution*. Nous avons appelé cette époque le fédéralisme « d'alliance et de désaffection ». Ces années ont été riches en événements et elles ont durement éprouvé tout le système des relations fédérales-provinciales. Notre analyse portera sur le travail accompli par les ministères et secrétariats pendant cette période et sur l'importance pour les gouvernements de leur rôle de soutien. Les protagonistes, c'est-à-dire le « Groupe des Huit »⁸ et le gouvernement fédéral et ses alliés,⁹ seront étudiés sous un regard bureaucratique. Nous scruterons les questions en litige et les raisons politiques qui motivaient les décisions et les alliances de l'époque. À la lumière des témoignages des bureaucrates de l'époque, nous suivrons les événements et les réactions qui sont survenus de septembre 1980 jusqu'au rapatriement de la *Constitution* en 1982.

⁸ Alberta, Colombie-Britannique, Île-du-Prince-Édouard, Manitoba, Nouvelle-Écosse, Québec, Saskatchewan et Terre-Neuve.

⁹ Nouveau-Brunswick et Ontario.

Ce sixième chapitre débouchera sur une conclusion analysant, grâce à un certain recul, les principaux enjeux politiques et bureaucratiques ainsi que le rôle joué par les différentes provinces. Nous compléterons notre analyse de l'impact de la bureaucratisation sur le processus, le système et le consensus. Nous éclairerons les raisons politiques et administratives qui ont conduit à la création de ministères des affaires intergouvernementales. Nous remettons en question l'efficacité du système inter-étatique de négociations fédérales-provinciales pour la fédération canadienne à la lumière des événements des années 1960 à 1982. Le rôle que chacune des provinces s'est attribué dans cette dynamique sera lui aussi analysé, et nous en mettrons en évidence les raisons politiques. Nous répondrons aux questions de départ et à celles soulevées en cours de route. Nous démontrerons aussi que les gouvernements provinciaux ont effectivement bénéficié de la nature décentralisatrice du système de relations inter-étatique en place.

Nous prouverons que l'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales a ralenti le processus de tractations fédérales-provinciales, désormais étayé par diverses informations et analyses sur les conséquences des décisions à la table des négociations. Les dossiers devenant de plus en plus complexes, les premiers ministres devaient être mieux informés, pouvant ainsi mesurer et peser les conséquences de leurs décisions grâce aux analyses de la bureaucratie.

De 1867 à l'époque étudiée, le phénomène de la conciliation des intérêts des élites a permis d'en arriver à des consensus pendant les négociations fédérales-provinciales. Dès le début des années 1960, cependant, les conférences de premiers ministres ont vu l'apparition d'une nouvelle bureaucratie. Armés de statistiques, de demandes spécifiques et d'une mémoire institutionnelle, ces fonctionnaires se sont rajoutés aux onze premiers ministres, leur laissant cependant la responsabilité de la prise de décision.

Il ne fait aucun doute que le Québec et l'Alberta, pilotant les revendications en vue d'une plus grande autonomie des provinces, ont remis en question la main-mise du gouvernement

fédéral dans plusieurs champs de compétence provinciale grâce à leurs bureaucraties. Pendant ces mêmes années, l'Ontario s'est vu jouer tour à tour le rôle de conciliatrice et souvent même de médiatrice au sein de la fédération canadienne. Cependant, l'Ontario ne misait pas vraiment sur sa bureaucratie pour défier le gouvernement fédéral car cette province n'avait pas de revendications aussi spécifiques que les deux autres provinces. De fait, l'Ontario a fini par se rallier au gouvernement fédéral pendant les négociations constitutionnelles de 1980. Quant à ce dernier, son rôle était très clair : il se devait de défendre les intérêts de la fédération, souvent menacés au cours de la période étudiée.

L'évolution de l'institutionnalisation des relations intergouvernementales que les pages suivantes vont retracer couvrira des événements connus, mais que nous verrons ici des coulisses. Sous cet angle inédit, ces événements prendront une nouvelle dimension pour le lecteur. Au début des années 1960, la complexification des dossiers constitutionnels et autres avait rendu inévitable l'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales. L'importance que les gouvernements provinciaux ont accordée à leurs nouveaux ministères prouve qu'ils misaient beaucoup sur leurs fonctionnaires pour solidifier leurs positions à la table des négociations. Cette confiance était proportionnelle à l'influence exercée par les hauts-fonctionnaires et les bureaucrates. Les premiers ministres étaient ainsi mieux préparés et renseignés, trouvant ainsi plus facile de prendre des décisions. Le processus était cependant devenu plus lent.

Nous démontrerons que l'institutionnalisation a irréversiblement changé les relations entretenues entre les gouvernements de la fédération canadienne. Nous indiquerons la manière et la raison de ces changements. Nous prouverons que l'institutionnalisation des relations intergouvernementales a complètement changé le processus de négociations fédérales-provinciales au Canada.

CHAPITRE I

HISTORIOGRAPHIE ET CADRE D'ANALYSE

Cette thèse jette un regard neuf sur l'étude des relations fédérales provinciales au Canada : l'effet de la bureaucratisation sur le processus et sur les négociations elles-mêmes. Dans la première partie de ce chapitre, nous présenterons l'historiographie pertinente à notre sujet afin de faire ressortir non seulement ce qui a été écrit, mais ce qui est absent de la littérature. En présentant notre cadre d'analyse dans un deuxième temps, nous serons en mesure d'expliquer clairement comment notre recherche complète les écrits. Nous expliquerons aussi l'originalité de notre travail et ce qu'il apporte de nouveau au domaine.

La première section analysera la littérature portant sur le principe du fédéralisme canadien. Parce que les écrits sur le sujet sont tellement nombreux, nous avons essayé de nous en tenir aux grands auteurs ainsi qu'à ceux qui apportaient un angle nouveau sur le sujet. Notre deuxième section visera les théories de fédéralismes inter- et intra-étatique, deux principes plus récents de la littérature puisqu'ils ne remontent qu'à 1979. Ensuite, nous établirons l'historiographie du fédéralisme exécutif. Ce faisant, nous éclairerons ce qui a été écrit sur le fonctionnement et la nature du système de relations fédérales-provinciales au Canada. Nous illustrerons aussi ce qui a été passé sous silence à ce sujet.

La section suivante de l'historiographie résumera la littérature portant sur la bureaucratie canadienne, dont la question de l'influence est soulevée par l'institutionnalisation et la création de ministères. Notre dernière section couvrira les écrits sur la relation entre les bureaucrates et les personnages politiques, ces derniers ayant influencé leurs gouvernements respectifs. L'étude de cette relation dégagera les motivations des personnes visées.

La deuxième partie du chapitre portera sur notre cadre de référence, dont notre problématique : relater d'un angle bureaucratique l'histoire de l'institutionnalisation des relations intergouvernementales au Canada de 1960 à 1982. Nous établirons les paramètres et les limites de notre thèse avant de conclure par une analyse des sources primaires et secondaires auxquelles nous avons recouru. Nous justifierons également notre méthodologie, ainsi que notre choix de documents et de sources.

Historiographie

Le fédéralisme canadien

Tout État souverain se dote obligatoirement de l'une de trois structures possibles de gouvernement : unitaire, fédérale ou confédérale. Un grand nombre de pays sont des fédérations, dont les particularités de fonctionnement diffèrent parfois grandement. Ces différences visent notamment les Chambres et leurs rôles respectifs, le rôle du gouvernement fédéral ou la relation entre le pouvoir exécutif et l'autorité législative. En 1885, A. V. Dicey décrivait dans son *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* les trois caractéristiques principales d'un système fédéral complètement développé : la suprématie du document constitutif; la distribution entre différents corps d'une autorité coordonnée et limitée des différents paliers de gouvernements; et l'autorité des tribunaux d'interpréter le document constitutif.¹

Les politologues Donald V. Smiley et Ronald Watt, respectivement des Universités York et Queen's, suggèrent que la fédération canadienne adhère aux première et troisième des caractéristiques de Dicey, mais pas entièrement à la deuxième. Selon eux, la distribution

¹ A. Dicey, cité dans Donald Smiley et Ronald Watts, *Intrastate Federalism in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1985, p. 1.

canadienne des pouvoirs entre les paliers de gouvernement, au lieu de créer une indépendance entre ceux-ci, mène plutôt à une interdépendance.²

Charles Durand, docteur en droit et professeur à la Faculté de droit d'Aix, tire quant à lui une autre conclusion, cette fois sur les confédérations.³ Dans son recueil *Confédération d'États et État fédéral* de 1955, il définit une confédération d'États comme étant avant tout un groupement organisé et contractuel de collectivités demeurées maîtresses de leur autonomie juridique. Il ajoute que cette autonomie est limitée à tout ce que ces collectivités n'ont pas confié aux organes communs par pacte ou traité international. Ce pacte ne peut pas être unilatéralement modifié, pas plus que les collectivités ne peuvent s'en dégager. En contrepartie, toujours selon Durand, l'État fédéral est composé de collectivités qui y sont entrées en se soumettant à une véritable constitution, acte de droit interne, ainsi qu'à ses modifications futures, fussent-elles combattues par plusieurs.⁴ Gil Rémillard, avocat et professeur de droit à l'Université Laval, conclut que la distinction juridique entre une confédération et une fédération réside dans la nature du droit gouvernant le traité ou le pacte constitutif. Celui-ci sera pour une confédération d'États un contrat de droit international ou un traité et, pour un État fédéral, une constitution de droit interne.⁵

Gil Rémillard affirme que, lors de la création d'États fédéraux, le renforcement de l'unité humaine, économique et juridique des membres semble en théorie réduire l'autonomie et le particularisme de ces derniers.⁶ Roger Gibbins, professeur de sciences politiques à l'Université de Calgary, affirme dans son article *Federalism and Regional Alienation* qu'il y a cependant des

² D. Smiley et R. Watts, *op. cit.*, p. 2.

³ Charles Durand, *Confédération d'États et État fédéral*, Presses universitaires françaises, Paris, 1955.

⁴ *Id.*, p. 166.

⁵ Gil Rémillard, *Le fédéralisme canadien : éléments constitutionnels de formation et d'évolution*, Québec/Amérique, Montréal, 1980, p. 48.

⁶ *Id.*, p. 49.

exceptions à la théorie de Rémillard, dont le Canada. Selon Gibbins, le renforcement de l'unité humaine au Canada semble avoir été inhibé par la diversité culturelle et territoriale qui est devenue non seulement acceptée mais aussi reconnue, sinon même célébrée.⁷ Quant à l'unité juridique, Gibbins affirme qu'il est généralement accepté au Canada que les orientations de la politique publique peuvent varier d'une région ou d'une province à l'autre.⁸ Rémillard affirme que le renforcement de l'unité humaine, économique et juridique diminue le particularisme et l'autonomie des États membres d'une fédération. Le cas échéant, le Canada semble avoir créé un système de protection des diversités culturelles et territoriales que décrit Gibbins, lequel système devrait renforcer l'autonomie des provinces. Les auteurs ne semblent cependant pas s'être penchés sur cette question ni cet angle du sujet.

Alan C. Cairn affirme dans son article *The Living Canadian Constitution* que la *Constitution* est elle-même avant tout un élément dynamique et vivant,⁹ s'adaptant à l'évolution des sociétés et donc à celle de l'État fédéral et de ses institutions. Charles Durand nous dit que jusque vers les années 1950, les États fédéraux semblent avoir vu un accroissement progressif des compétences fédérales ou mixtes aux dépens de l'autonomie de leurs membres.¹⁰ Il nous suggère que la théorie dicte qu'un système de confédération d'États évolue inévitablement vers un système d'État fédéral. Durand croit aussi que ce dernier renforce sans cesse les compétences du gouvernement central, réduisant ainsi progressivement l'autonomie des États membres.¹¹ Cette évolution mène, en théorie, à l'État unitaire.

⁷ Roger Gibbins, « Federalism and Regional Alienation », dans Martin Westmacott et Hugh Mellon, *Challenges to Canadian Federalism*, Prentice Hall Canada Inc., Scarborough, 1998, p. 41.

⁸ *Ibid.*

⁹ Alan Cairns, « The Living Canadian Constitution », *Queen's Quarterly*, vol. LXXVII, no. 4 (hiver 1970), pp. 1-16, dans *Constitution, Government, and Society in Canada*, Éditions Douglas E. Williams, Toronto, 1988, p. 27.

¹⁰ C. Durand, *op. cit.*, p. 142.

¹¹ *Id.*, p. 141.

Cependant, l'étude du système canadien montre que celui-ci échappe aux théories classiques. Plusieurs auteurs n'attribuent cette centralisation au Canada qu'à des périodes exceptionnelles telle la Seconde Guerre mondiale.¹² Parmi ces derniers, l'on retrouve les politologues Richard Simeon de l'Université Queen's et Ian Robinson de l'Université de Yale. Cette théorie est reprise par Gibbins : « As a general rule, federal systems tend to centralise during times of military crisis, and Canada was no exception. »¹³

De fait, depuis 1867 et à l'exception des périodes de guerre, le système fédératif canadien s'est progressivement décentralisé, non sans une lutte constante entre les provinces et le gouvernement fédéral. Si l'évolution du fédéralisme canadien tend vers la décentralisation, il est permis de se demander à quoi cela peut être attribuable. La littérature canadienne reconnaît que cette tendance peut découler des décisions du Comité judiciaire du Conseil privé du Royaume-Uni, lequel a joué un rôle prépondérant dans l'interprétation de la *Constitution* canadienne au début du siècle dernier. Il est reconnu que pendant les 30 premières années de la Confédération, les provinces ont réalisé leurs gains les plus marquants par l'entremise du système judiciaire. Elles y sont parvenues notamment en soumettant leurs litiges au Comité judiciaire du Conseil privé de Londres. Bien que la Cour suprême du Canada ait été créée en 1875, le Comité judiciaire britannique est demeuré le tribunal de dernière instance du Canada jusqu'en 1949.¹⁴ Tant Peter H. Russell dans *Constitutional Odyssey*, qu'Alan C. Cairns, dans son article *Comment on Critics of the Judicial Committee: The new orthodoxy and an alternative explanation*,¹⁵

¹² Richard Simeon et Ian Robinson, *State, Society, and the Development of Canadian Federalism*, University of Toronto Press, Toronto, 1990, p. 89.

¹³ R. Gibbins, *Conflict & Unity: An Introduction to Canadian Political Life*, 3^e édition, Nelson Canada, Scarborough, 1994, p. 312.

¹⁴ Peter Russell, *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?*, 2^e édition, Toronto, University of Toronto Press, 1993, p. 40.

¹⁵ A. Cairns, « Comment on Critics of the Judicial Committee: The new orthodoxy and an alternative explanation » dans John Saywell et George Vegh, *Making the Law: the Courts and the Constitution*, Toronto, Copp Clark Pitman Ltd., 1991, p. 184.

affirment que la décentralisation de la fédération canadienne a pris racine dans celles des décisions du Comité judiciaire favorisant les provinces. De fait, il est généralement admis que le Canada actuel est devenu ce qu'il est grâce aux décisions du Comité judiciaire.

Il n'est nulle part indiqué qu'une des conséquences des décisions du Comité judiciaire favorisant la décentralisation du système fédéral a été l'apparition d'entités bureaucratiques provinciales. En effet, la création de celles-ci dans les années 1960 n'est ni plus ni moins qu'une évolution logique et naturelle de la décentralisation du système. Les provinces avaient besoin d'une bureaucratie pour les aider à administrer les programmes relevant de leur compétence.

Roger Gibbins dans *Conflict & Unity* nous confirme que l'effet à long terme des décisions du Comité judiciaire sur la fédération canadienne a été considérablement débattu.¹⁶ Selon Gibbins, les théories de Donald Smiley rallient presque l'ensemble des intellectuels anglophones du Canada. Smiley est d'avis que l'effet des décisions du Comité n'est ni plus ni moins qu'une calamité et une érosion de la position du gouvernement central dans la *Constitution* : « The intermixture of federal and provincial functions has challenged the traditional foundations of the Confederation settlement in the most fundamental way. »¹⁷ Sa position est défendue par Martha Fletcher, qui travaille pour le gouvernement ontarien, dans son article intitulé *Judicial Review and the Division of Powers in Canada*.¹⁸

Peter H. Russell, dont l'argument est similaire, ajoute que le Comité judiciaire est allé au-delà des détails de la division des pouvoirs. Selon lui, le Comité judiciaire a énoncé une conception du fédéralisme opposée à celle de John A. Macdonald en 1867.¹⁹ Le jugement du Comité judiciaire en 1892 dans l'affaire *Maritime Bank of Canada vs. Receiver General of New*

¹⁶ R. Gibbins, *Conflict & Unity*, p. 315.

¹⁷ D. Smiley, *The Canadian Political Nationality*, Methuen, Toronto, 1967, p. 98.

¹⁸ Martha Fletcher, « Judicial Review and the Division of Powers in Canada » dans Peter Meekison, *Canadian Federalism : Myth or Reality*, 3^e édition, Methuen, Toronto, 1977, p. 100.

¹⁹ P. Russell, *op. cit.*, p. 43.

Brunswick a été déterminant, statuant que les provinces n'étaient pas subordonnées au gouvernement central. Les gouvernements des provinces, tout comme le gouvernement fédéral, étaient autonomes dans leurs domaines respectifs, conformément aux dispositions de la *Constitution*.²⁰

John T. Saywell, dans son volume intitulé *The Lawmakers: Judicial Power and the Shaping of Canadian Federalism*, confirme que les membres du Comité judiciaire ont agi à dessein. Selon lui, le Comité a protégé le principe de l'autonomie provinciale et a systématiquement refusé de laisser la constitution fédérale se transformer graduellement vers une union législative. D'après lui, le respect strict des précédents créés par le Comité judiciaire était essentiel à la préservation de l'autonomie provinciale et du fédéralisme canadien.²¹

Un petit groupe d'intellectuels mené par Alan Cairns s'oppose à l'argument voulant que les décisions du Comité judiciaire aient été néfastes à la fédération. Le groupe maintient que la décentralisation de la fédération canadienne provoquée par le Comité était non seulement bonne mais également nécessaire à la survie du système fédéral canadien.²² Cependant, Alan Cairns ne questionne aucunement le fait que les décisions du Comité judiciaire ont affecté la nature du fédéralisme canadien et transformé la vision de 1867. D'après lui, dans son article *The Living Canadian Constitution*, ces décisions étaient en parfait accord avec les changements sociaux de l'époque, et elles doivent être examinées à la lumière d'une *Constitution* adaptable : « Constitutions capable of responding and adapting to the perils of change have sufficient scarcity value to be treated with the deference appropriate to rare achievements. »²³

²⁰ *Ibid.*

²¹ J. Saywell, *The Lawmakers: Judicial Power and the Shaping of Canadian Federalism*, Toronto, The Osgoode Society, 2002, p. 241.

²² A. Cairns, « The Judicial Committee and Its Critics », dans la *Revue canadienne de Science politique*, vol. IV, no. 3 (septembre 1971), p. 301.

²³ A. Cairns, « The Living Canadian Constitution », p. 27.

Sans contredit, les décisions du Comité judiciaire ont été la cause principale de la décentralisation du système fédéral canadien. La littérature avance cependant un certain nombre d'autres facteurs décentralisateurs. Entre autres, Roger Gibbins mentionne que depuis les années 1950, la naissance de l'État-providence a contribué à faire pencher la balance du pouvoir du côté des provinces et donc à la décentralisation du système. « Education, hospitals, highways, and social services all fell within the provincial bailiwick, and as a consequence provincial governments grew in both absolute and relative terms as they embraced these new and costly responsibilities. »²⁴ Il ne faut pas oublier qu'après la Seconde Guerre mondiale le gouvernement fédéral était très fort. Il avait conservé beaucoup des pouvoirs qui avaient été centralisés, dû aux besoins de la guerre, et rechignait à les rendre aux provinces. Ces dernières devaient donc s'organiser afin d'être en mesure d'assumer leurs responsabilités.

Gibbins ajoute que pour s'acquitter de ces nouvelles tâches, les gouvernements provinciaux ont eu besoin d'un support bureaucratique. Ce dernier facteur a selon lui contribué à décentraliser le système fédéral en faveur des provinces. Donald Smiley, dans *The Canadian political nationality*, nous précise que c'est plutôt l'insuccès des politiques nationales du gouvernement fédéral en matière de bien-être social qui est réellement à blâmer pour cette décentralisation.²⁵ Gibbins nous rappelle aussi que les pouvoirs du gouvernement central se sont affaiblis au début des années 1950 lorsque ceux de réservation et de désaveu utilisés pour la dernière fois en 1943 sont tombés en désuétude.²⁶

Au cours de l'histoire, seuls certains événements extraordinaires comme les grandes guerres ont mené à une centralisation des pouvoirs à Ottawa. La tendance en temps normal a

²⁴ R. Gibbins, *Conflict & Unity*, p. 315.

²⁵ D. Smiley, *op. cit.*, p. 32.

²⁶ R. Gibbins, *Conflict & Unity*, p. 315.

toujours été vers la décentralisation. La littérature en fait foi. Cependant, celle-ci ne mentionne pas si la structure du système fédéral pourrait être une cause décentralisatrice, au même titre que la forme inter-étatique qu'ont pris les relations entre le gouvernement central et les provinces du Canada.

Le fédéralisme inter-étatique et intra-étatique

L'historiographie des concepts inter- et intra-étatiques au Canada est assez récente. Le premier document de travail sur la question provient d'Alan C. Cairns en 1979. Dans son essai *From Interstate to Intrastate Federalism in Canada*,²⁷ Cairns explique que le « intrastate federalist view point starts from the presumption that regional/territorial interests, loyalties and cleavages are the most important in Canadian politics ».²⁸ En réponse aux demandes et gains provinciaux des années 1960-70, Cairns suggère également qu'il y a eu perte de légitimité du gouvernement central, et il propose d'augmenter cette légitimité en représentant les régions au sein des institutions centrales. En 1985, Donald Smiley a élaboré ces concepts à l'occasion de sa collaboration avec la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, et a écrit avec Ronald L. Watts un ouvrage sur le fédéralisme intra-étatique intitulé *Federalism in Canada*.²⁹ Cet ouvrage se concentre sur la réforme des institutions fédérales au Canada, en particulier le Cabinet, la Chambre des communes, le Sénat et la Cour suprême afin de réduire les conflits fédéraux-provinciaux en les remplaçant par un « regional and sensitive national consensus » sur les politiques fédérales importantes.³⁰ Cette étude découle de l'hypothèse qu'il faut concilier les intérêts régionaux. Les auteurs cherchent à savoir à quel point les institutions et les activités du gouvernement central répondent aux besoins et aux intérêts des

²⁷ A. Cairns, *From Interstate to Intrastate Federalism in Canada*, Document de travail no. 5, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, 1979.

²⁸ *Id.*, p. i.

²⁹ D. Smiley et R. Watts, *op. cit.*

³⁰ *Id.*, p. 26.

régions, reconnaissant aussi le besoin de réformer le système. Ces écrits remontent aux années qui ont suivi le rapatriement de la *Constitution* et cherchent apparemment à corriger les défauts du système canadien qu'avaient révélés les négociations constitutionnelles.

Au Canada, tout comme dans d'autres fédérations, les intérêts des régions sont protégés entre autres par la répartition des pouvoirs prévue dans la *Constitution* entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux. Ceci est un fédéralisme inter-étatique. Les intérêts régionaux sont également protégés par des dispositifs opérationnels du gouvernement central, soient ses institutions. Nous avons ici une forme de fédéralisme intra-étatique. Les auteurs Smiley et Watts considèrent que la distinction constitutionnelle entre fédéralisme inter- et intra-étatique soulève des choix de stratégies. Ils croient aussi que ces deux concepts fournissent des structures et des processus complémentaires de protection des positions des minorités régionales au sein du système politique fédéral.³¹

Selon Alan Cairns, les disputes dans un système fédéral inter-étatique portent surtout sur le partage des pouvoirs. Ceci est vrai historiquement pour l'Ontario au début du siècle, le Québec dans le dossier du régime de pensions et l'Alberta dans celui de l'énergie. Toujours selon Cairns, le système a tendance à se faire juger selon son degré de centralisation ou de décentralisation dans son partage. Cairns postule alors que dans le système fédéral inter-étatique, la structure des institutions-clé du gouvernement central n'a pas à refléter les particularités régionales, ces institutions pouvant très bien fonctionner sur la base de majorités nationales.³²

Cependant, dans une perspective intra-étatique, Cairns mentionne que les particularismes territoriaux peuvent s'exprimer au niveau non seulement des gouvernements provinciaux mais aussi des institutions législatives du gouvernement central. Cela offrirait selon lui une arène

³¹ *Id.*, p. 40.

³² A. Cairns, *From Interstate to Intrastate Federalism*, p. 4.

nationale aux débats sur les intérêts régionaux.³³ Le Sénat est l'institution à laquelle la *Constitution* a confié la protection des intérêts régionaux, mais il n'a jamais vraiment rempli ce rôle qui est alors échu au Cabinet, absent pourtant de la *Constitution*.

Après une révision critique des propositions de réformes inter-étatiques des institutions fédérales, Smiley et Watts concluent dans *Intrastate Federalism in Canada* qu'il serait possible de rendre ces dernières plus attentives aux besoins des régions.³⁴ Certaines des réformes pour accroître l'efficacité du fédéralisme intra-étatique leur font cependant croire que tout dépendrait de l'intégration et de l'expression de ce fédéralisme par le Cabinet dans sa composition, son processus décisionnel et ses rôles politique et administratif. Le Cabinet est donc le centre des recommandations politiques de leur document.

Roger Gibbins reprend ces concepts en 1998 dans son article intitulé *Federalism and Regional Alienation*,³⁵ analysant surtout ce que le système inter-étatique canadien peut offrir en termes de protection des régions. Il donne une brève description de ce que le fédéralisme inter-étatique représente pour l'Ouest du pays, dont il croit qu'il souhaite plutôt un système intra-étatique, notamment par ses demandes constantes de réforme du Sénat. Gibbins affirme aussi que le Québec n'accepterait jamais une telle réforme parce que cette province est trop attachée aux relations inter-étatiques. D'après l'auteur, le Québec est passé maître dans les négociations inter-étatiques et cette province risquerait trop à changer de système. «[...] the nationalist movement in Quebec [...] is emphatically interstate in its orientation to the Canadian federal state.»³⁶ Roger Gibbins n'indique cependant pas les raisons qui poussent le gouvernement du Québec à préférer l'orientation inter-étatique. Nous ne savons pas non plus si le gouvernement

³³ *Ibid.*

³⁴ D. Smiley et R. Watts, *op. cit.* p.26.

³⁵ R. Gibbins, « Federalism and Regional Alienation », p. 40.

³⁶ *Id.*, p. 50.

indépendantiste du Québec peut tirer quelque avantage de la nature du système fédéral canadien tel qu'il se présente.

L'apparition des concepts d'inter- et d'intra-étatisme en 1979 coïncide avec une période de délibérations constitutionnelles ardues et infructueuses. Les auteurs voyaient la difficulté qu'avaient les provinces et le gouvernement fédéral à en arriver à un consensus. Dans les années qui ont suivi le rapatriement de la *Constitution* sans l'accord d'une région importante du pays, le Québec, les auteurs se sont penchés sérieusement sur la question. Les institutions fédérales devraient-elles être réformées pour mieux refléter les besoins et les aspirations des régions? Ces auteurs sont sûrement sur une bonne piste, bien qu'ils taisent la possibilité d'une réforme du processus même de négociations intergouvernementales au Canada.

Le fédéralisme exécutif

Donald Smiley a collaboré à l'élaboration du concept du fédéralisme exécutif. Ce concept est particulièrement utile dans le contexte d'études comparatives des fédérations, renvoyant au processus de négociation entre les paliers exécutifs des différents gouvernements de la fédération.

Dans *The Federal Condition in Canada*, Smiley nous en donne la définition suivante : « The executive consists of the federal and provincial cabinets and the appointed officials who, within the framework of law and custom, work under their direction. »³⁷ Ce mode de fonctionnement a vraiment pris forme au Canada au début des années 1960, avec l'institutionnalisation des relations intergouvernementales.

Celle-ci avait commencé au Québec, lui valant des résultats positifs lors des négociations sur les régimes de pensions de 1964, avant que le gouvernement fédéral et plusieurs autres provinces n'emboîtent le pas. Smiley a été le premier à reconnaître l'importance de cet élément

³⁷ D. Smiley, *The Federal Condition in Canada*, McGraw-Hill Ryerson Limited, Toronto, 1987, p. 83.

dans les relations intergouvernementales. C'est à la fin des années 1960 qu'il a décrit le phénomène dans une étude pour la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme. Il a par la suite élaboré le concept et en a fait état dans plusieurs articles parus dans divers numéros de *Canada in Question*, entre 1972 et 1980.

Au cours des années qui ont suivi, ce concept a gagné en reconnaissance dans les textes de sciences politiques. Au nombre des auteurs qui y ont fait référence, mentionnons Richard Simeon et son *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*, paru en 1972, ainsi que plusieurs autres de ses travaux ultérieurs. N'oublions pas non plus Ronald Watts, Alan Cairns, Timothy Woolstencroft, Michael Jenkin, Garth Stevenson et Hugh Thorburn.

Donald Smiley a mis l'accent sur le fait que le fédéralisme exécutif au Canada est la conséquence logique de l'évolution du Cabinet et du système de gouvernement canadien. Le rôle du Cabinet est devenu de plus en plus grand tant au gouvernement central qu'au sein des gouvernements provinciaux. Selon l'auteur, l'interdépendance du fédéral et des provinces ainsi que les pratiques parlementaires ont rendu inévitable la prédominance du fédéralisme exécutif.³⁸

Ceci est tout à fait vrai. Mais les auteurs ne sont pas très clairs sur la possibilité que l'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales ait également pu découler d'un système fédéral souvent mal défini. Les provinces voulaient protéger leur territoire constitutionnel et même en étendre le champ des compétences pour ainsi favoriser une décentralisation encore plus grande de la fédération.

Les politologues ne s'entendent pourtant pas sur l'incidence réelle de l'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales au Canada. Donald Smiley estime que

³⁸ « Ronald Watts, "Executive Federalism: The Comparative Context », dans David Shugarman et Reg Whitaker, *Federalism and Political Community*, Broadview Press, Peterborough, 1989, p. 441.

l'institutionnalisation augmente les conflits intergouvernementaux en déplaçant les relations fédérales-provinciales du ministère responsable d'un programme donné vers un autre ministère plus politique et politisé où priment le symbolisme, l'occupation d'un champ de compétences et les besoins électoraux. Smiley croit que le fonctionnaire spécialiste des affaires intergouvernementales aura tendance à limiter sa loyauté aux besoins de son ministère, lui donnant ainsi un rôle d'expansion du champ de compétences du ministère plutôt que de conciliation des conflits.³⁹

Timothy Woolstencroft croit pour sa part que Smiley exagère l'incidence du rôle du spécialiste des relations intergouvernementales et le tort que ce dernier peut causer aux relations fédérales-provinciales. Woolstencroft estime que la dominance qu'aurait ce spécialiste sur les spécialistes de programmes n'est pas aussi complète que Smiley semble le croire. Lorsque ce spécialiste influence les orientations des politiques, Woolstencroft croit qu'il n'agit pas forcément comme s'il portait des œillères et qu'il n'a pas que la seule défense de son gouvernement en tête : des forces beaucoup plus profondes sont à l'œuvre dans les conflits intergouvernementaux.⁴⁰

H. G. Thorburn constate que l'institutionnalisation des relations intergouvernementales a créé ce qu'il décrit comme une grande machine efficace dans chaque province. Cette machine a pour mission de protéger le gouvernement contre les intrusions d'autres gouvernements. Elle doit surveiller en permanence la scène fédérale-provinciale ou inter-provinciale, afin de défendre les intérêts de sa province.⁴¹

³⁹ D. Smiley, « An Outsider's Observations of Federal-Provincial Relations Among Consenting Adults », dans R. Simeon, *Confrontation and Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada Today*, Mississauga, Institute of Public Administration of Canada, 1979, p. 110.

⁴⁰ Timothy Woolstencroft, *Organizing Intergovernmental Relations*, Institute of Intergovernmental Relations, Institute Discussion Paper, Kingston, 1982, pp. 79-80.

⁴¹ H. Thorburn, *Planning and the Economy: Building Federal-Provincial Consensus*, Institut canadien de politique économique, Ottawa, 1984, p. 190.

Il manque à l'analyse des auteurs une étude de l'impact direct de cette institutionnalisation sur les relations fédérales-provinciales, sur les négociations elles-mêmes et sur le consensus. Qu'est-ce qui a vraiment changé? La conciliation des élites, qui caractérisait les négociations fédérales-provinciales jusque dans les années 1950, a-t-elle été transformée ou oblitérée? La littérature passe également sous silence les profits ou les avantages que certaines provinces ont pu retirer de leur support bureaucratique.

La bureaucratie canadienne

D'après Richard Van Loon et Michael Whittington,⁴² la bureaucratie est avant tout une forme d'organisation dotée d'une structure précise fondée sur la hiérarchie d'une autorité officielle. Au Canada, le mot « bureaucratie » s'applique surtout aux organismes gouvernementaux. Les bureaucrates sont des fonctionnaires non élus du gouvernement, qui ont eu au siècle dernier une grande influence sur les politiciens et sur l'élaboration des politiques gouvernementales au Canada.

Aux termes de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867, le gouvernement fédéral est devenu responsable « de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement »⁴³ du Canada. La *Constitution* a étendu la responsabilité du gouvernement fédéral aux 29 domaines énumérés à l'article 91 et à tous les domaines que l'article 92 n'assigne pas exclusivement aux provinces. Il fallait donc très tôt un certain nombre de bureaucrates pour administrer ces domaines et offrir un support au gouvernement.

Dans son volume *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins, 1935-1957*,⁴⁴ J. L. Granatstein décrit le groupe de mandarins qui a forgé les premières années de l'organisation de la

⁴² Richard Van Loon et Michael Whittington, *The Canadian Political System: Environment, Structure and Process*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Limited, 1987, p. 532.

⁴³ Codification administrative des *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*, ministère de la Justice du Canada, Ottawa, octobre 1989, article 91, p. 26.

⁴⁴ J. Granatstein, *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins, 1935-1957*, Oxford University Press, 1982.

bureaucratie, comme était très homogène. D'après lui, ces mandarins étaient tous des généralistes, choisis expressément pour cette raison, et leur force résidait dans leur capacité à résoudre les problèmes.⁴⁵ De 1935 à 1957, leur influence a été déterminante, contribuant à modifier la façon dont les Canadiens vivaient, agissaient et se percevaient. Ils ont joué un rôle important dans la transformation de la nation.⁴⁶ La guerre de 1939-45 et les théories keynésiennes d'après-guerre ont favorisé l'expansion de la bureaucratie. C'est donc sur les bases établies par ces mandarins que cette nouvelle bureaucratie s'est développée.

De 1946 à 1962, 23 nouveaux ministères, conseils, commissions ou sociétés sont venus grossir le gouvernement fédéral. La nouvelle vocation d'État-providence du gouvernement et la ré-orientation de ses activités assuraient une participation active du secteur public. En 1962, le gouvernement fédéral comprenait 22 ministères et 70 organismes de toutes sortes.⁴⁷

Alan Cairns croit que la fonction publique est en partie responsable de l'évolution du fédéralisme canadien vers l'inter- plutôt que l'intra-étatisme.⁴⁸ D'après lui, le système de patronage du passé, malgré tous ses défauts, avait l'avantage d'assurer une meilleure représentation régionale au sein de la fonction publique. Ceci, d'après lui, est surtout vrai en ce qui concerne la part des Canadiens-français dans la bureaucratie fédérale à partir de 1919.⁴⁹ Cairns est d'avis que les fonctionnaires fédéraux, n'étant pas sélectionnés en fonction de régions, et travaillant dans des ministères qui ne tiennent pas compte de considérations régionales, ont tendance à avoir une vision technique et uniforme du monde.

As a result, it is argued, civil servants, not selected with regional criteria in mind, and located in bureaucracies in which regional considerations are largely irrelevant to departmental organization, have a tendency to view the world through technical eyes, with

⁴⁵ *Id.*, p. xii.

⁴⁶ *Id.*, p. 280.

⁴⁷ Jacques DesRoches, « The Evolution of the Organisation of Federal Government in Canada », *Canadian Public Administration* vol. 5, no. 1, (mars 1962), p. 427.

⁴⁸ A. Cairns, *From Interstate to Intrastate Federalism*, p. 7.

⁴⁹ *Id.*, p. 8.

a resultant bias towards uniformity. A bureaucracy organised around the principle of technocratic efficiency is inherently hostile to representative criteria.⁵⁰

Cairns va plus loin en affirmant que, pour plusieurs, le gouvernement fédéral a perdu sa position dominante d'après-guerre dans la fédération canadienne à cause de la bureaucratie. Richard Simeon, de l'Université Queen's, dans son ouvrage *Conflict and Contradictions : Contemporary Strains in Canadian Federation* abonde dans le sens d'Alan Cairns lorsqu'il énonce : « [...] after WWII lay a bureaucracy technically competent, [...] which was often grossly insensitive to regional needs and the delicacies of federalism. »⁵¹

Timothy Woolstencroft nous dit dans son *Organizing Intergovernmental Relations* que les années 1950 ont été celles de la domination du fédéralisme bureaucratique.⁵² Selon lui, pendant cette période, les spécialistes de programmes étaient les acteurs importants des relations intergouvernementales. Il s'agissait de hauts-fonctionnaires des gouvernements fédéral et provinciaux partageant une éducation et des valeurs professionnelles similaires. Ils croyaient fermement en la valeur des programmes à frais partagés comme moyen d'offrir à la population canadienne des services comportant des normes nationales. D'après lui, la période des spécialistes de programmes a marqué l'âge d'or du gouvernement fédéral. Ainsi, Ottawa pouvait faire appel à ces représentants pour conclure avec leurs homologues des gouvernements provinciaux des ententes individuelles sur certaines questions. Selon lui, cette stratégie a aidé le gouvernement fédéral à maintenir une certaine influence dans des domaines de compétence provinciale.⁵³

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ R. Simeon, « Conflicts and Contradiction : Contemporary Strains in Canadian Federation », discours d'ouverture tiré des Actes de la *Conference on Social Development in a Pluralist Society* tenue par le *Canadian Council on Social Development*, 1978, p. 9.

⁵² T. Woolstencroft, *op. cit.*, p. 9.

⁵³ *Id.*, p. 10.

La motivation première de ces spécialistes est vite devenue la survie de leurs programmes. Ils avaient tout intérêt à conclure des ententes et à trouver des solutions aux problèmes. Les critères dont ils se servaient pour évaluer les programmes étaient donc différents des critères qu'auraient pu formuler les acteurs politiques, par exemple. Les spécialistes ne se préoccupaient pas toujours des effets qu'auraient leurs programmes sur les priorités et les objectifs de leurs gouvernements.⁵⁴

Garth Stevenson estime que cette époque a été marquée par un manque de contrôle politique qui se traduisait par une « fragmentation of authority within each level of government »⁵⁵ et une absence de coordination entre les sujets et les domaines de fonctions. Les spécialistes de programmes ont donc hérité de la formulation des principes et de tous les aspects des ententes intergouvernementales.⁵⁶ Woolstencroft estime que cette situation a permis à ces fonctionnaires de mettre de l'avant des politiques basées sur leurs propres valeurs professionnelles, normes et objectifs. Ils ne s'arrêtaient pas à des considérations autres que celle de la bonne marche de leurs dossiers.⁵⁷

L'émergence de ministères et de secrétariats responsables de la coordination des affaires intergouvernementales a entraîné une transformation fondamentale du processus politique canadien. Ceci, selon Woolstencroft, a mené à un équilibre entre l'influence des bureaucrates et celles des maîtres politiques. Les auteurs ne s'attardent pas beaucoup sur l'influence et l'apport réel de la bureaucratie quant au processus et aux résultats, non plus que sur qui favorise qui. La fonction publique a-t-elle favorisé l'inter-étatisme? Est-ce plutôt l'inter-étatisme qui a favorisé

⁵⁴ *Id.*, p. 11.

⁵⁵ Stevenson, *Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity*, 3^e édition, Toronto, MacMillan of Canada Ltd., 1979, p. 197.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ T. Woolstencroft, *op. cit.*, p. 11.

un développement de la bureaucratie, menant ainsi à un fédéralisme exécutif? Nous croyons que les réponses à ces deux questions sont toutes deux affirmatives.

Le Cabinet

Une société complexe génère une multitude de demandes souvent conflictuelles qui excèdent la plupart du temps les budgets disponibles. Pour y répondre avec des ressources limitées, un gouvernement se doit donc de les classer par ordre d'importance selon un processus appelé « priority determination ».⁵⁸ Les institutions les plus importantes dans le système politique canadien pour déterminer ces priorités, aux niveaux tant fédéral que provincial, sont les cabinets et toutes leurs agences de soutien.

L'importance des délibérations et des décisions du Cabinet dans le système fédéral canadien tire son origine du système britannique. Cependant, comme le remarque Richard French, le Premier ministre et ses ministres en sont venus avec les années à dominer le processus du gouvernement de façon incompatible avec le principe de la suprématie du Parlement.⁵⁹

Roger Gibbins déclare que la particularité la plus exceptionnelle du système fédéral canadien est la fusion des pouvoirs législatif et exécutif au sein du Cabinet.⁶⁰ Ceci en fait l'institution la plus puissante du pays aux niveaux tant fédéral que provincial. Il est à noter que les pouvoirs des cabinets provinciaux reflètent parfaitement ceux du Cabinet fédéral. La composition du Cabinet s'est transformée au fil du temps. Selon Gibbins, l'institution qu'est le Cabinet en est venue avec les années à devoir refléter la composition de la société canadienne. C'est ainsi que les critères dans le choix d'un ministre doivent inclure la représentation régionale

⁵⁸ R. Van Loon et M. Whittington, *op. cit.*, p. 469.

⁵⁹ Richard French, « The Privy Council Office: Support for Cabinet Decision-Making », dans Richard Schultz, Orest Kruhlak et John Terry, *The Canadian Political Process*, 3^e édition, Holt, Rinehart and Winston of Canada Limited, Toronto, 1979, p. 363.

⁶⁰ R. Gibbins, *Conflict & Unity*, p. 65.

et culturelle.⁶¹ C'est cette représentation régionale qui donne au Cabinet son rôle intra-étatique dans le système fédéral canadien.

Il ne faut cependant pas faire l'erreur de croire que les opérations du Cabinet ne concernent que le Premier ministre et ses ministres. Ce serait sous-estimer la complexité des décisions et des demandes administratives d'un État moderne. Les hauts-fonctionnaires ont eux-aussi un rôle de support et de conseil auprès du Cabinet, tout comme le Bureau du Conseil privé. Richard French nous rappelle que, jusqu'à la fin des années 1960, une petite élite de hauts-fonctionnaires généralistes, les « mandarins », ont conseillé le Cabinet et en ont soutenu les activités.⁶² La majorité des auteurs confirme que bien que les décisions du Cabinet soient prises par les responsables politiques, il n'en demeure pas moins que les bureaucrates conservent un rôle consultatif et influent.

Il y a peu de débat intellectuel sur le Cabinet. Cela peut partiellement s'expliquer par le secret et la confidentialité qui entourent ce dernier et la solidarité ministérielle qui limite les échos de ses réunions. La littérature porte davantage sur le travail du Cabinet et sa seule critique est un constat du manque d'assise constitutionnelle de cette institution, et de son appropriation des fonctions intra-étatiques constitutionnellement dévolues au Sénat et d'une partie des fonctions législatives qui reviennent au Parlement. Il faut cependant se rappeler que l'institution qu'est le Cabinet demeure la dernière instance de décision dans le domaine des relations fédérales-provinciales au Canada.

La relation entre la bureaucratie et le monde politique

De très simple qu'elle était, l'organisation du gouvernement est devenue très complexe en 1962. La *Loi sur le service civil* de 1961 propulsait le gouvernement fédéral vers une

⁶¹ *Ibid.*

⁶² R. French, *loc. cit.*, p. 386.

administration organisée et réglementée du personnel de l'État. La Commission royale sur la réorganisation du gouvernement de 1962 insistait sur l'importance de « laisser l'administrateur administrer » tout en maintenant le besoin d'une coordination centrale efficace.⁶³

Audrey Doerr, dans son volume *The Machinery of Government in Canada*, nous apprend que ces changements ont mis beaucoup de pression sur les épaules des hauts-fonctionnaires.⁶⁴ Elle identifie trois grandes sources de pression. La première provenait directement des ministres qui, voyant leur charge de travail augmenter, se sont mis à déléguer certaines de leurs responsabilités à leurs hauts-fonctionnaires, surtout dans le domaine du développement des politiques. La deuxième découlait de la décentralisation de certaines fonctions vers les ministères, accompagnée d'une influence et d'une surveillance constantes de la part des agences centrales sous la forme de réglementation, de directives et de procédures à suivre. La troisième pression venait des ministères eux-mêmes, la redéfinition de leurs mandats et leur réorganisation constituant un défi de taille pour les hauts-fonctionnaires.⁶⁵

En 1969, l'honorable Darcy McKeough était ministre responsable des affaires fédérales-provinciales en Ontario. Il soutenait que le haut-fonctionnaire ne devait pas hésiter à communiquer à son ministre sa propre conception de la direction que devrait prendre les politiques. Le fonctionnaire ne devait pas se borner à enregistrer les faits ni à une analyse détachée des différentes voies possibles, privilégiant plutôt une implication active à l'élaboration des politiques. Il devait toutefois reconnaître qu'il revient au ministre d'accepter ou de rejeter ses conseils, ce en vertu du principe de la responsabilité ministérielle.⁶⁶

⁶³ Commission royale sur l'organisation du gouvernement, vol. 1, *Management of the Public Service*, Imprimerie de la Reine, Ottawa, 1962. pp. 258-259.

⁶⁴ Audrey Doerr, *The Machinery of Government in Canada*, Methuen, Toronto, 1981, p. 77.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Darcy McKeough, « The Relations of Ministers and Civil Servants », *Administration Publique du Canada*, vol. XII, no. 1 (printemps 1969), p. 4.

Quatorze ans plus tard, soit en 1983, John Meisel, président du CRTC, statuait que dans un État démocratique, « [...] bureaucracies are entrusted with the efficient translation into policies and administrative procedures of the goals set by their political masters ».⁶⁷ Si ces bureaucrates en viennent à élaborer les politiques eux-même, ce que Meisel croit qu'ils font de temps à autre, il y a danger pour les politiciens. En effet, il devient alors plus probable que les résultats des politiques reflètent les besoins et aspirations d'un État administratif, aliénant ainsi le peuple de son gouvernement.

Robert Normand, ancien sous-ministre des Affaires intergouvernementales et des Finances du Québec, pousse ce point plus loin quand il dit que l'intervention accrue de l'État depuis les années 1950 « [...] s'est accompagnée d'une augmentation notable des pouvoirs discrétionnaires des hauts-fonctionnaires ».⁶⁸ D'après lui, « [...] cette situation remet en question la pertinence des notions traditionnelles sur la permanence et la neutralité des cadres supérieurs de la fonction publique ».⁶⁹ Il ajoute que « [...] l'homme politique a abdiqué d'une partie de ses pouvoirs, succombant aux pressions d'une société changeante, au bénéfice des hauts-fonctionnaires ».⁷⁰

Robert Normand croit que « [...] les fonctionnaires ne sont pas payés uniquement pour administrer, ils doivent aussi être capables de générer des idées et d'en faire bénéficier leur ministre ».⁷¹ Selon lui, l'élaboration des politiques n'est l'apanage ni des politiciens ni du Cabinet, relevant plutôt des responsabilités « [...] des hauts-fonctionnaires dans une société en

⁶⁷ John Meisel, « Bureaucrats and Reformers », *Allocution commémorative Alan B. Plaunt*, Carleton University, Ottawa, 1983, p. 6.

⁶⁸ Robert Normand, « Les relations entre les hauts-fonctionnaires et le ministre », *Administration Publique du Canada*, vol. 27, no. 4 (hiver 1984), p. 522.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Id.*, p. 525.

⁷¹ *Id.*, p. 538.

mutation rapide, de façon que le gouvernement puisse s'adapter aux besoins nouveaux qui surgissent ». ⁷²

Audrey Doerr résume quant à elle le débat en affirmant qu'il est généralement accepté que le ministre ne devrait pas essayer de s'impliquer dans les aspects purement administratifs de son ministère, mais que le sous-ministre doit s'impliquer dans l'élaboration et l'administration des politiques. ⁷³ Elle explique que le sous-ministre sert de lien entre l'exécutif politique et la fonction publique. Elle note que, constitutionnellement, le ministre est seul responsable des politiques et de l'administration de son ministère.

Bien qu'il y ait tout un cadre juridique qui établisse ce fait, tout ceci n'est que théorie. Les responsabilités et fonctions premières du sous-ministre découlent de sa relation avec le ministre puisqu'elles ont pour origine une délégation de pouvoirs. Dans la pratique, selon Audrey Doerr, les ministres s'en remettent presque exclusivement à leurs sous-ministres pour ce qui est des opérations et de l'administration des programmes des ministères. ⁷⁴

Robert Normand résume en disant que l'accroissement de l'influence des hauts-fonctionnaires depuis les années 1950 s'est effectuée « [...] principalement en raison du rôle accru de l'État dans notre société et de l'abdication, par les hommes politiques, de leurs pouvoirs discrétionnaires ». ⁷⁵ Les auteurs sont majoritairement en accord avec cet énoncé, bien que la littérature n'offre pas d'exemple spécifique de l'influence de la bureaucratie. Dans le domaine de l'élaboration des politiques, Meisel croit que les bureaucrates, quelle que soit leur influence, ne sont généralement pas motivés par une volonté irrésistible de réforme. Au contraire, selon lui, les bureaucrates ont tendance à perpétuer le *statu quo*. Il croit que la bureaucratie, faisant preuve de

⁷² *Ibid.*

⁷³ A. Doerr, *op. cit.*, p. 81.

⁷⁴ *Id.*, p. 80.

⁷⁵ R. Normand, *loc. cit.*, p. 525.

gros bon sens, favorisera toujours la stabilité.⁷⁶ Le manque de nuance de cette affirmation ne précise pas si le *statu quo* fait référence à la protection du processus et des règles de pratique ou s'il s'agit d'un immobilisme volontaire découlant d'un refus de voir le système évoluer. De plus, les auteurs ne semblent guère enclins à démontrer que, dans certains cas, les hauts-fonctionnaires n'hésitent pas à traverser ou même déplacer la ligne qui sépare la bureaucratie du politique.

Cadre d'analyse

La problématique et les paramètres de la thèse

Notre sujet étant très vaste et la littérature plus qu'abondante sur celui-ci, il était difficile dans l'historiographie de le cerner complètement. Par ailleurs, le sujet n'a pas été épuisé car il existe encore plusieurs angles qui n'ont pas été couverts et de nombreuses questions qui demeurent sans réponse.

Pour ce qui est des grands concepts du fédéralisme canadien, les divers auteurs ne mentionnent pas toutes les raisons qui ont favorisé la décentralisation de notre fédération. Il ne se trouve dans la littérature aucune discussion formelle de la possibilité que la structure du système fédéral et l'origine inter-étatique des relations fédérales-provinciales canadiennes de 1960 et 1982 pourraient avoir contribué à la décentralisation. Les concepts de fédéralismes inter- et intra-étatique sont évidemment nouveaux dans la littérature puisqu'ils ne remontent que vers la fin de la décennie 1970. Régnait alors de grandes incertitudes et une quasi-impossibilité d'atteindre un consensus dans les négociations constitutionnelles.

Le système de négociations lui-même n'a cependant pas été étudié pour savoir s'il pouvait en être l'une des causes et s'il méritait d'être réformé. Quant au fédéralisme exécutif, les auteurs

⁷⁶ J. Meisel, *loc. cit.*, p. 6.

ne se sont pas penchés sur l'impact direct de l'institutionnalisation des relations intergouvernementales sur les négociations ou sur le consensus. Le changement apporté au principe de la conciliation des élites n'est pas non plus abordé. Par ailleurs, la littérature ne parle pas des gains ou avantages de négociation qu'aurait engendrés l'institutionnalisation pour les provinces. Les auteurs ne s'attardent pas non plus beaucoup sur l'impact de la bureaucratie canadienne sur les résultats : a-t-elle un apport positif sur le consensus ou le rend-elle au contraire plus difficile à atteindre?

Nous avons enfin étudié l'institution du Cabinet ainsi que la relation entre les mondes bureaucratique et politique. La ligne de démarcation entre ces deux mondes est selon nous plutôt floue et son étude manque jusqu'ici d'exemples concrets. Il nous semble important de savoir si, dans le domaine des relations intergouvernementales, cette ligne est rigide, perméable ou même mobile, et si les hauts-fonctionnaires exercent tous leurs fonctions avec les mêmes pouvoirs.

De façon générale, cette historiographie nous révèle que très peu a été écrit du point de vue de la bureaucratie sur les relations fédérales-provinciales, et ce malgré l'abondance de la littérature sur ces relations. C'est donc le choix de notre perspective, celui de la bureaucratie, qui distingue notre étude de l'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales au Canada. Les entrevues que nous avons menées avec les hauts-fonctionnaires de l'époque nous ont permis d'acquérir une information inédite et inestimable. La période retenue, les années 1960 à 1982, est également novatrice car elle est à la limite légale de temps quant à l'accès aux documents d'archives.

Comme nous l'avons dit précédemment, le but de cette thèse est de retracer l'histoire de l'institutionnalisation des relations intergouvernementales au Canada. Nous limiterons notre étude au gouvernement fédéral ainsi qu'aux gouvernements de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec. La période que nous couvrirons sera la période de 1960 à 1982.

Pour chacun de ces gouvernements, nous nous proposons de relater la création de leurs bureaux ou ministères des relations fédérales-provinciales, et de suivre leur évolution jusqu'en 1982. Nous nous fonderons sur les documents ministériels, la correspondance administrative, les rapports annuels, les écrits et les témoignages des acteurs eux-même. Nous voulons répondre à plusieurs questions : les raisons politiques et administratives qui ont motivé les politiciens à créer ces bureaux ou ministères; l'effet de l'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales sur les négociations; et l'influence des hauts-fonctionnaires sur le processus de négociation.

Nous étudierons de façon plus approfondie certaines ententes comme les régimes de pensions et le dossier de l'énergie. Nous nous attarderons sur les négociations constitutionnelles qui ont été des points tournants dans les relations fédérales-provinciales pendant ces années. Bien que beaucoup ait déjà été écrit sur ces dernières, notre approche sera de les analyser dans un contexte différent. En effet, nous chercherons à connaître l'apport et l'influence de la bureaucratie tant sur le processus que les résultats. En plus de mettre en lumière le fonctionnement et la nature inter-étatique du système de relations fédérales-provinciales au Canada, notre objectif sera d'analyser le fédéralisme exécutif. Puisque le fédéralisme inter-étatique est par sa nature intimement lié au concept de fédéralisme exécutif, nous nous proposons d'étudier l'apport bureaucratique à ces négociations. Nous essaierons d'évaluer l'efficacité du système inter-étatique de négociations fédérales-provinciales pour la fédération canadienne à la lumière des événements des années 1960 à 1982. En plus des documents ministériels, nous nous proposons d'utiliser entre autres les procès-verbaux, les comptes-rendus et les rapports de ces négociations. Les transcriptions des entrevues que nous avons menées avec les hauts-fonctionnaires de l'époque seront d'une importance cruciale pour comprendre l'apport bureaucratique. Cette perspective soulève une grande question : quels gouvernements ont bénéficié de la nature bureaucratique du système canadien?

Le rétablissement des Conférences des premiers ministres provinciaux au début des années 1960 a vu les provinces concerter leurs efforts afin de faire contre-poids au gouvernement fédéral. Le discours politique aura donc aussi son importance dans ce document. À cette époque, le Canada se situait à un point tournant de son histoire. La société canadienne était en période de questionnement et de réévaluation de ses valeurs et de ses priorités, ce qui a eu une influence certaine sur ses politiciens et obligé ainsi les gouvernements à réagir.

Nous nous proposons donc d'analyser les rôles que l'Alberta, l'Ontario et le Québec se sont alloués et ont joué au sein de la fédération pendant cette période. Nous attacherons de l'importance à la dynamique qui existait alors entre les provinces et avec le gouvernement fédéral. Un certain nombre de réponses devront donc être proposées, dont les rôles que se sont attribués les provinces ainsi que le gouvernement fédéral pendant cette période, et les avantages qu'ils en ont retirés. Une fois le contexte et ses acteurs mieux connus, il deviendra plus aisé de saisir les motivations et attitudes de chacun à l'époque que nous privilégions.

La période étudiée, de 1960 à 1982, couvre 22 années très marquantes pour les relations fédérales-provinciales au Canada. Il s'agit du tout début de la bureaucratisation et de la concertation des provinces par le biais des Conférences des premiers ministres provinciaux. Cette période correspond aussi au temps où le nombre d'ententes signées entre les gouvernements a atteint des sommets jusqu'alors inégalés. Ces ententes couvraient un grand nombre de champs de compétence et les provinces commençaient à vouloir reprendre le contrôle des programmes relevant de leurs compétences.

Nous avons mené une série d'entrevues auprès de six joueurs-clé de l'époque, tous d'anciens sous-ministres ou secrétaires généraux des ministères ou secrétariats des relations intergouvernementales : Gordon Robertson et l'honorable Michael Kirby pour le gouvernement fédéral; Peter Meillon pour l'Alberta, Donald Cameron pour l'Ontario, l'honorable Claude

Morin et Robert Normand pour le Québec. (Voir annexe I) Comme nous l'avons mentionné, beaucoup a été dit par les politiciens et leurs points de vue ont été bien exprimés. Nos entrevues nous ont permis de dépasser les reportages et les écrits de l'époque sur des événements qui nous sont désormais bien connus. Nous voulions apprendre si les structures bureaucratiques avaient été un succès et si elles s'étaient bien adaptées aux événements. Nous voulions aussi découvrir grâce à ces anciens fonctionnaires à quel point les structures bureaucratiques avaient facilité ou empêché le consensus entre les gouvernements.

Ces entrevues visaient principalement à fournir un point de vue des coulisses bureaucratiques sur les événements. Les commentaires recueillis, parce qu'ils provenaient des responsables des affaires intergouvernementales des provinces de l'Alberta, du Québec et de l'Ontario et du gouvernement fédéral pendant la période étudiée, se sont avérés d'une importance primordiale à notre thèse.

Les limites de l'étude

Notre problématique se situe au niveau de l'histoire de l'institutionnalisation des relations fédérales provinciales au Canada. Pour des raisons évidentes cependant, la première limite de la thèse découle de notre choix d'étudier certaines provinces plutôt que d'autres. La collecte d'informations nécessitant une recherche poussée dans chacune des provinces choisies, il était primordial de limiter la portée de l'étude à trois provinces en plus du gouvernement fédéral.' Le choix s'est porté sur l'Alberta, le Québec et l'Ontario principalement en raison de leur importance et de leur influence dans la fédération. Tout d'abord, le Québec s'est rapidement développé politiquement et socialement dans les années 1960. Cette période de rattrapage est connue sous le nom de « Révolution tranquille ». L'approche ferme du Québec pendant les négociations intergouvernementales a transformé l'équilibre qui existait alors entre les provinces

et le gouvernement fédéral. Le Québec est la province qui a mené les dossiers durant toute cette décennie.

L'Alberta, autre enfant terrible de la fédération, a emboîté le pas au Québec surtout dans les années 1970. La force de négociation de ces deux provinces lorsqu'elles ont fait front commun a été très grande. L'Ontario s'est donnée vers la fin des années 1960 un rôle de médiatrice entre les provinces et le gouvernement fédéral. Au cours des années qui ont suivi, l'Ontario a privilégié le bien-être et la survie de la fédération, cherchant à concilier les demandes et à rapprocher les parties. Nous avons consulté les archives provinciales de ces trois provinces en 1999 et 2001.

Nous avons également choisi d'ignorer les questions purement économiques, pourtant fort importantes dans le domaine des relations fédérales-provinciales et des ententes. Notre objectif était de nous concentrer sur les apports bureaucratiques, les relations entre le politique et la bureaucratie et les influences de hauts-fonctionnaires. Nous nous sommes donc limités aux relations fédérales-provinciales proprement dites et au domaine de l'institutionnalisation bureaucratique, lesquels suffisent à répondre à notre problématique.

Une autre limite tient à la disponibilité des documents requis. Le Bureau du Conseil privé, dépositaire de tous les documents du Conseil privé de 1960 à nos jours, nous a notamment obligés à recourir à la *Loi sur l'accès à l'information* pour demander chacun des documents que nous voulions consulter. Cette procédure a retardé notre travail de quelque neuf mois. Ardu en soi, ce processus a été rendu encore plus difficile par le manque de collaboration des fonctionnaires du Bureau du Conseil privé.

De plus, l'une de nos personnes interrogées lors des entrevues, M. Robert Normand, a demandé à ne pas être cité dans le texte. Nous avons respecté ce choix et nous sommes contents d'utiliser ses commentaires pour confirmer ou infirmer ceux des autres personnes interrogées.

Malgré ces limites, la présente étude constitue selon nous un exercice inédit qui jette un nouvel éclairage sur l'institutionnalisation des relations intergouvernementales au Canada.

Les sources primaires et secondaires

Les sources sont abondantes. Leur nombre impressionnant, qu'il s'agisse de manuscrits ou de documents ministériels, a obligé à des vérifications continues et à une synthèse suffisamment précise. Il s'agissait de ne pas trahir la richesse de la documentation ni d'omettre de détails permettant un éclairage sur le sujet. Outre les documents du Bureau du Conseil privé mentionnés plus haut, les archives requises provenaient de cinq fonds principaux. Il s'agit des Archives nationales du Canada, de la Bibliothèque du Parlement, des Archives nationales du Québec, des Archives provinciales de l'Alberta et des Archives publiques de l'Ontario.

La recherche des sources nous a réservé quelques surprises. Aux Archives nationales du Québec, ce ne sont pas les documents même du Québec que nous y avons retrouvés à profusion, mais bien ceux des autres provinces. Nous avons fait le même constat aux Archives provinciales de l'Alberta ainsi qu'aux Archives publiques de l'Ontario. Ceci nous a appris que chacune des provinces avait pris très à cœur son rôle de surveillance et de suivi des autres provinces. Nous avons donc trouvé plusieurs documents d'importance, tels correspondance et rapports administratifs, dans des provinces autres que la province d'origine, où ils n'étaient souvent même pas archivés.

Les documents que nous jugeons les plus importants proviennent cependant du Fonds Jean Lesage du Québec. Ce fonds comporte plusieurs boîtes de documents personnels de l'ancien premier ministre, découverts dans un état de décomposition avancé en 1998. S'y retrouvent notamment la version originale et unique des procès-verbaux des délibérations du Conseil exécutif du Québec de 1960 à 1966, que tous croyaient perdus à jamais. Nous n'avons pu les consulter qu'à la permission spéciale de l'archiviste en chef des Archives nationales du

Québec. De façon générale, tous ces documents nous ont fourni une nouvelle perspective, non seulement sur les hommes politiques eux-même, mais aussi sur les enjeux politiques et sociaux, et nous ont permis de mieux comprendre l'importance du rôle de la bureaucratie.

Souhaitant nous assurer que nos sources cadraient bien avec le contexte de l'histoire des relations fédérales provinciales au Canada, nous avons usé de discernement afin d'éviter leurs limites et de les examiner avec tout le recul possible. Pour mieux saisir la réalité, nous avons consulté les ouvrages de plusieurs auteurs, qu'ils soient historiens, politicologues ou juristes. Nous avons aussi recouru à plusieurs biographies de personnages politiques ou de bureaucrates. C'est la Bibliothèque du Parlement du Canada qui nous a fourni toutes nos sources secondaires et la revue la plus complète des livres et des articles pertinents.

Les entrevues que nous avons menées ont également leurs limites. La mémoire de certaines personnes leur a fait défaut sur quelques événements, et elles se fatiguaient rapidement.

Les événements que nous avons couverts avec eux étaient :

- Les négociations fédérales-provinciales de 1963 et 1964 ayant mené à l'établissement du Programme des pensions de vieillesse;
- Les négociations fédérales-provinciales sur l'énergie de 1973 à 1980;
- La *Conférence sur la Confédération de demain* de 1967;
- Le problème du dédoublement des services entre le gouvernement fédéral et les provinces;
- Les négociations constitutionnelles ayant mené :
 - à la formule Fulton;
 - à la formule Fulton-Favreau;
 - à la Charte de Victoria de 1971;
 - au rapatriement de la *Constitution* en 1982 (incluant les événements et négociations de 1978 à 1981).

Il est à noter que nous avons conduit ces entrevues en nous basant sur les techniques recommandées pour l'histoire orale dans le volume de Paul Thompson, *The Voice of the Past : Oral History*.⁷⁷ L'approche du sujet et la structure des questionnaires ont été effectuées en

⁷⁷ Paul Thompson, *The Voice of the Past: Oral History*, Oxford, Oxford University Press, (1978) 1988.

conformité avec les règles de pratique recommandées par Thompson. Nous nous servirons également de ses conseils pour l'entreposage des documents.

La méthodologie

Notre méthodologie repose sur une approche chronologique des événements qui nous permet de faire ressortir grâce à nos abondantes sources notre vision de cette époque. Nous avons analysé les événements à la lumière de ce que nos sources nous apportaient de nouveau et d'inédit. Ceci nous a donc permis d'expliquer l'histoire de l'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales au Canada d'un point de vue bureaucratique. Nous avons consciemment choisi de diviser notre travail en périodes temporelles soit de 1960 à 1966, de 1966 à 1971, de 1971 à 1976, de 1976 à 1980 et finalement de 1980 à 1982, plutôt que de le diviser par sujets. Ceci, selon nous, rend notre document plus clair et les idées exprimées plus ordonnées.

Notre thèse nous fera voir les réunions du cabinet Lesage pendant la Révolution tranquille. Ceci est inédit étant donné la très récente découverte des documents pertinents et la permission spéciale qui nous a été accordée de les consulter. Nos entrevues aideront à élucider les actions et réactions du gouvernement du Québec dans les années 1960. Notre analyse des réunions constitutionnelles nous révélera la dynamique administrative d'antichambres qui se jouait à l'époque et qui a mené à l'entente de Victoria. Nos sources nous montreront l'Alberta des années 1970 pendant la crise du pétrole. Nous lèverons le voile sur certaines des motivations et des attitudes entourant les négociations constitutionnelles de 1980 à 1982, l'aboutissement de plus de 20 ans de négociations fédérales provinciales.

Retournons donc en 1960 pour y commencer notre voyage et y côtoyer les protagonistes de l'époque dans leurs contextes politique, bureaucratique et social. Observons cette fascinante période de notre histoire avec les yeux d'un bureaucrate et l'esprit analytique d'un historien. Cette thèse, selon nous, contribuera une nouvelle vision du sujet. Elle relancera aussi le débat sur

les correctifs et les améliorations à apporter au processus actuel de négociations intergouvernementales au Canada.

CHAPITRE II

LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES DE 1960 À 1966 : FÉDÉRALISME COOPÉRATIF

Il est reconnu que les années 1960 représentent le sommet du fédéralisme coopératif pour ce qui est des négociations et des relations intergouvernementales de la fédération canadienne. Plusieurs auteurs associent l'origine de ce terme caractéristique de la décennie au style de gestion du Premier ministre Lester B. Pearson. Cependant, comme c'est souvent le cas, un terme couramment utilisé et répété n'est pas toujours exact. De fait, ces années ont été marquées par des confrontations et des insatisfactions à la table des négociations fédérales-provinciales. Certaines provinces se sont senties contraintes de collaborer dans un but d'unité nationale. C'est le cas de l'Ontario dans le dossier des caisses de retraite et celui de l'Alberta dans celui de l'assurance-santé. Quoi qu'il en soit, le volume d'interactions entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux a donné naissance à un besoin nouveau, celui d'une bureaucratie organisée au sein des gouvernements.

Dans ce chapitre, nous traiterons tout d'abord de la création d'un ministère des affaires fédérales-provinciales au Québec. Nous verrons l'effet de cette bureaucratisation sur le dossier des régimes de caisses de retraite et sur les négociations aux Conférences fédérales-provinciales de 1963 et 1964. Nous étudierons la dynamique au sein du Cabinet du gouvernement Lesage et l'influence que le sous-ministre du ministère des affaires fédérales-provinciales, Claude Morin, y a eue.

La province de Québec a été la première au Canada à créer un ministère des Affaires intergouvernementales. Ce faisant, le Québec allait institutionnaliser et bureaucratiser le processus des négociations fédérale-provinciales. Ceci a eu pour conséquence d'aiguiller le

système vers un fédéralisme exécutif. Sous cette impulsion, les provinces ont commencé à remettre en question les initiatives fédérales en matière économique et sociale.¹

Nous étudierons par la suite les réactions du gouvernement fédéral face à ces changements. L'on peut avancer plusieurs raisons pour expliquer la diminution du contrôle d'Ottawa sur les affaires fédérales-provinciales. En plus de la difficulté d'Ottawa de maintenir la croissance économique d'après-guerre, l'expansion de la bureaucratie provinciale en est la raison la plus probante. L'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales au Québec avait donné un grand avantage à la province à la table des négociations en 1963 et en 1964. Le gouvernement fédéral s'est donc empressé en 1964 de monter un secrétariat des Relations fédérales-provinciales au sein du Bureau du Conseil privé afin de coordonner ses efforts de négociations.

Nous examinerons les réactions des provinces de l'Ontario et de l'Alberta. Nous verrons comment le premier ministre Robarts de l'Ontario voyait le rôle traditionnel de sa province se transformer dans la fédération et son pouvoir de négociation s'amenuiser. Nous aborderons les premières tentatives provinciales de bureaucratisation et d'organisation de ses relations intergouvernementales. Nous observerons ensuite le gouvernement albertain d'Ernest Manning et nous étudierons ses réactions au gouvernement fédéral.

Le gouvernement Lesage au Québec est devenu par son organisation le plus habile dans son opposition au gouvernement fédéral. Cependant, les gouvernements de plusieurs autres provinces étaient également prêts à s'opposer.

¹ Donald Smiley, *Constitutional adaptation and Canadian Federalism*, cité dans Timothy Woolstencroft, *Organizing Intergovernmental Relations*, Institute of Intergovernmental Relations, Université Queen's, Kingston, 1982, p. 12.

Ceci a fait dire à Edwin R. Black et Alan C. Cairns que « French Canada has made a significant impact on the federalism of the '60's, but, even if Quebec had remained quiescent, it is likely that pressures for change emanating elsewhere in the system would have had an almost similar impact.»² Cette insatisfaction provinciale généralisée a conféré aux actions du gouvernement du Québec une légitimité certaine et lui a valu l'admiration des autres provinces qui vivaient les mêmes frustrations de voir le gouvernement fédéral gérer et administrer ce qui était de leur ressort. La perception que les politiques nationales accentuaient les disparités économiques régionales au lieu de les atténuer se répandait. C'est avant tout l'incapacité des institutions fédérales de tenir compte des aspirations provinciales qui a provoqué une érosion de la légitimité du gouvernement fédéral.³

Nous constaterons que le premier ministre ontarien Robarts voyait l'hégémonie traditionnelle de sa province décroître au sein de la fédération. Il se devait de faire retrouver à l'Ontario son influence dans la fédération canadienne. Robarts se rendait également compte que quelque chose avait changé les règles du jeu. Il ne savait pas au juste s'il fallait attribuer ce changement à la vieille amitié entre Pearson et Lesage ou simplement à l'ajout de spécialistes en sciences sociales, en particulier des économistes, dans les rangs supérieurs de la bureaucratie du Québec. Les faits étaient clairs : le langage des négociations fédérales-provinciales avait changé. Il fallait moderniser les propositions du gouvernement de l'Ontario et son approche à la table des négociations. L'Ontario devait prendre une place plus grande à cette table. La question fédéraliste est donc devenue le thème dominant des années Robarts.⁴

² Edwin Black et Alan Cairns « A Different Perspective on Canadian Federalism », dans Peter Meekison, *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 3^e édition, Methuen, Toronto, 1977, p. 38.

³ T. Woolstencroft, *ibid.*

⁴ A. McDougall, *John P. Robarts : His Life and Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1986, p. 129.

Plus à l'ouest, nous verrons comment le premier ministre Ernest Manning, chef du gouvernement social-créditiste de l'Alberta, s'est vivement opposé à la création d'un régime universel d'assurance-santé qui, selon lui, conduirait le pays à la faillite.⁵ Au début, Manning refusait que sa province participe au régime. Malgré son opposition, Ottawa a instauré le régime. Les Albertains devaient y contribuer sans en retirer les bénéfices. Le gouvernement de l'Alberta a donc été forcé de céder et la province a adhéré au régime en 1968. L'Alberta s'opposait aux interventions du gouvernement fédéral dans les domaines de compétence provinciale. C'est un peu la raison pour laquelle le premier ministre Manning a appuyé le Québec aux Conférences de 1963 et de 1964.

Les origines modernes du mouvement des droits provinciaux

Le Québec, l'Ontario et l'Alberta ont toutes trois, à un moment donné de l'histoire du Canada, défendu les droits provinciaux. Il est donc important d'étudier l'évolution de ce mouvement afin de comprendre la nature des relations fédérales-provinciales de la fédération.

La Seconde Guerre mondiale, en centralisant de nouveau les pouvoirs du pays à Ottawa, reléguait les questions fédérales-provinciales au second plan. Ce n'est qu'à la fin de la guerre que les provinces ont pu comprendre que la décentralisation des pouvoirs ne se ferait pas sans peine. Les années 1950 ont vu le gouvernement fédéral, alors très puissant, s'accrocher au pouvoir et s'ingérer dans les domaines provinciaux sous le couvert du nouveau concept de l'État-providence et du contrat social de l'économie. Les programmes à frais partagés se multipliaient et les besoins d'une organisation de la bureaucratie qui les administrait grandissaient.

⁵ Ted Byfield, « Manning's achievement gains with time but in one area it presents a mystery », *Western Report*, vol XI, no. 7 (4 mars 1996), p. 44.

Les provinces, de leur côté, exerçaient de plus en plus de pression sur le gouvernement fédéral pour qu'il ne s'immisce pas dans les domaines de compétence qui leur étaient propres. À cette fin, elles allaient organiser leur bureaucratie de manière à forcer le gouvernement fédéral à décentraliser la fédération. À l'exception de l'Alberta, la vieille garde politique allait être remplacée au début des années 1960 par une nouvelle, plus moderne et plus dynamique.

De plus, dans les années 1960, la prolifération des conférences intergouvernementales de fonctionnaires et la croissance du secteur public avaient rendu presque désuète la structure plus officieuse des rapports d'après-guerre. La situation exigeait la mise en place de structures plus rigides et d'un système de contrôle pour assurer la cohésion à l'intérieur des gouvernements. Il fallait réduire les contradictions et les incohérences au sein d'un même gouvernement au moyen d'une coordination officielle.⁶ Il fallait aussi créer un mode rationnel et complet de prise de décision. Les gouvernements ont donc mis sur pied des organismes de coordination afin de rehausser leur cohérence interne, de préserver leurs prérogatives constitutionnelles et d'éliminer les jeux de pouvoir entre leurs spécialistes de programmes.⁷ Ceci n'était pas une coupure avec le passé mais plutôt une maturation de l'évolution du système.

Parce que les grandes questions fédérales-provinciales, qu'elles soient économiques, sociales ou constitutionnelles, avaient des implications politiques profondes pour les gouvernements provinciaux, les politiciens demandaient plus de contrôle sur celles-ci. Ils se sont donc dotés de bureaucraties pour créer une cohésion au sein de leur gouvernement et élaborer des stratégies qui leur permettraient d'obtenir des concessions de la part d'autres gouvernements.⁸

⁶ T. Woolstencroft, *op. cit.*, p. 13.

⁷ *Id.*, p. 15.

⁸ *Id.*, p. 13.

La Révolution tranquille du Québec

La première province à institutionnaliser ses relations fédérales-provinciales a été le Québec. Ceci est dû en partie au mouvement de changement social, connu sous le nom de Révolution tranquille, ayant marqué l'élection d'un nouveau gouvernement libéral en 1960. Claude Morin, sous-ministre du ministère des Affaires fédérales- provinciales pendant ces années, nous a confié que le grand mérite de Lesage n'avait pas été d'avoir inventé la Révolution tranquille ni les réformes mais d'avoir permis qu'elles commencent. Lesage avait compris que cela devait arriver et il a laissé plusieurs de ses ministres lancer des innovations qui auraient été inimaginable au Québec avant la Révolution.⁹ La fonction publique du Québec, afin d'administrer les nouveaux programmes qui découlaient de ces changements, allait prendre une expansion phénoménale.

Dans une entrevue accordée au journal *The Gazette* en juin 1965 pour souligner le cinquième anniversaire de la Révolution tranquille, Jean Lesage expliquait que, selon lui, la cause ou l'origine de la Révolution tranquille était triple. Il y avait tout d'abord eu le caractère collectif de l'effort populaire. Ensuite, le fait que cet effort ait été soutenu et guidé par le gouvernement du Québec. Et enfin, le désir d'affirmation nationale. Lesage ajoutait aussi que tout cela avait été accompagné par le phénomène psychologique et social d'une prise de conscience collective.¹⁰ En résumé, la population exigeait des changements de son nouveau gouvernement, dont une réorganisation des services à la population dans tous les domaines de compétence provinciale, ainsi qu'une reprise du contrôle de ces services par le gouvernement provincial.

En matière d'orientation des politiques, le retard s'était surtout fait sentir dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'aide sociale. L'Église exerçait depuis maintes années

⁹ Entrevue, Claude Morin, 5 novembre 2002, transcription, p. 14.

¹⁰ ANQ, E-42-93-02-003 No 1, *Projet de réponses aux questions de la Gazette*, juin 1965.

un quasi-monopole dans ces domaines. L'action du gouvernement Lesage s'est donc concentrée dans ces champs d'activités, qui ont alors connu une expansion considérable.

Avec l'établissement d'un ministère de l'Éducation en 1964, le gouvernement du Québec prenait en charge toutes les écoles de la province, qu'elles soient publiques ou privées. Le gouvernement exerçait maintenant une autorité et un contrôle complet sur la pédagogie et toutes les matières du programme scolaire. Les Églises catholique et protestante ne conservaient plus qu'une autorité limitée sur l'enseignement. Elles siégeaient dorénavant au Conseil supérieur des écoles, lequel n'avait pour mandat que la surveillance de l'enseignement religieux. La loi de 1964 créant le ministère de l'Éducation préparait le terrain pour la venue des Collèges d'enseignement général et professionnel (Cégeps), qui devaient être laïques. Le gouvernement Lesage a aussi réduit l'autorité des élites locales sur l'enseignement en créant 55 commissions scolaires régionales.¹¹

Du côté de la santé et de l'aide sociale, les institutions fortement dominées par l'Église sont progressivement passées sous le contrôle de la bureaucratie provinciale. Dès la mise en place du régime provincial d'assurance-hospitalisation en 1961, les hôpitaux ont été de plus en plus soumis à l'autorité réglementaire du gouvernement en matière d'administration, de normes et de procédure interne. Dans le domaine de l'aide sociale, le gouvernement a également procédé à de nombreuses transformations.¹²

Concentrant ses efforts sur la création de débouchés éventuels, le gouvernement du Québec a aussi déployé beaucoup d'efforts en vue d'accroître la présence de francophones dans des postes techniques et de gestion. Un exemple en est la nationalisation provinciale de

¹¹ Kenneth McRobert, *Quebec Social Change and Political Crisis*, 3^e édition, Oxford University Press, Don Mills, 1993, p. 131.

¹² *Id.*, p. 132.

l'électricité, alors qu'Hydro-Québec a développé des politiques internes permettant l'ascension des francophones au sein de ses cadres supérieurs.

En 1962, la fondation de la Société générale de financement du Québec offrait aussi un soutien financier aux entreprises et industries canadiennes-françaises. Toutefois, cette dernière ne pouvant fournir aux demandes du gouvernement, celui-ci a commencé à recourir à la Caisse de dépôt et placement du Québec dès 1965. La Caisse s'occupait principalement de la gestion des fonds du régime provincial de pensions. Elle a rapidement commencé à acheter des obligations du Québec, réduisant ainsi la dépendance du gouvernement à l'égard des institutions canadiennes anglaises et américaines.¹³

La création du ministère des Affaires intergouvernementales du Québec

Pendant les années 1950, le gouvernement Duplessis a souvent lancé des campagnes d'opposition aux initiatives fédérales. En 1954, il a même amorcé une reprise des pouvoirs provinciaux en lançant son propre régime d'impôt sur le revenu. Au début des années 1960, les dirigeants de la Révolution tranquille comprenaient que pour être en mesure de réaliser leur ambitieux programme, ils devraient reprendre plusieurs des pouvoirs qui avaient été cédés à Ottawa pendant la guerre.

Le premier ministre Lesage « [...] voulait mettre de l'ordre dans les discussions qui avaient fréquemment lieu entre divers ministères québécois et Ottawa. Il voulait coordonner cela, et il voulait le faire lui-même. »¹⁴ Jusqu'alors, les divers ministères négociaient individuellement

¹³ *Id.*, p. 136.

¹⁴ Entrevue, Claude Morin, 5 novembre 2002, transcription, p. 1.

avec Ottawa, sans cohérence les uns par rapport aux autres. L'objectif du premier ministre était la coordination des discussions avec Ottawa afin d'y mettre de l'ordre.¹⁵

Une des premières décisions du premier ministre Jean Lesage, en prenant le pouvoir en 1960, a donc été de créer un ministère des Affaires fédérales-provinciales. La loi, sanctionnée le 24 mars 1961, est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1961.¹⁶ Le premier ministre Lesage, lui-même titulaire de ce portefeuille, devait veiller à toutes les relations qui devaient exister entre le gouvernement du Québec et ceux du Canada ou des autres provinces. Il devait en particulier favoriser le plein épanouissement de l'autonomie provinciale et faciliter la collaboration intergouvernementale dans le respect de la *Constitution*.¹⁷

Lors de la création du nouveau ministère des Affaires fédérales-provinciales en 1961, le Cabinet Lesage a discuté de la nomination d'un sous-ministre. Le premier ministre pensait que Claude Morin, qui travaillait dans son bureau à rédiger des discours et faire de la recherche, pourrait occuper le poste. Claude Morin, dans son volume *L'art de l'impossible*, nous explique comment il en était venu à travailler pour le premier ministre :

Avec d'autres, j'avais participé, en 1958 et 1959, à l'élaboration de certains des éléments du programme de gouvernement que les libéraux allaient soumettre à la population pendant la campagne électorale de mai-juin 1960. Quelques semaines après l'élection, le nouveau sous-ministre de l'Industrie et du commerce, René Tremblay, auparavant professeur de commerce international à l'université Laval, proposa mon nom à Lesage.¹⁸

Les procès-verbaux du Conseil exécutif du 29 juin 1961 se lisent comme suit :

Le premier ministre mentionne à ses collègues qu'il a songé à la nomination d'un sous-ministre des Affaires fédérales-provinciales en la personne de M. Claude Morin, économiste. De son côté, le ministre de la Voirie, l'hon. B. Pinard suggère le nom de M. Jean-Luc Pépin, et le ministre de la Jeunesse, celui de M. Yvan Morin. Jean-Luc Pépin

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Loi instituant le ministère des Affaires fédérales-provinciales*, Chapitre 22, L.Q., 1961.

¹⁷ *Id.*, art. 3.

¹⁸ Claude Morin, *L'art de l'impossible : La diplomatie québécoise depuis 1960*, Montréal, Boréal express, 1987, p. 11.

étant la personne qui semble posséder toutes les qualifications requises pour occuper un tel poste, le premier ministre dit qu'il se mettra en communication avec lui.¹⁹

À la réunion du 13 juillet, le premier ministre déclarait au Cabinet qu'il avait reçu des renseignements sur le compte de Jean-Luc Pépin et «[...] qu'apparemment il ne serait pas la personne la mieux qualifiée pour occuper un tel poste ».²⁰ Il n'en a pas dit davantage mais, par la suite, M^c Jacques Tachereau-Fortier était nommé à ce poste. En 1963, au décès de M^c Tachereau-Fortier, le premier ministre annonçait qu'il songeait à nommer Jacques Parizeau comme sous-ministre des Affaires fédérales-provinciales.²¹ Rien d'autre n'a été dit, mais l'on apprenait plus tard que Claude Morin avait été nommé à ce poste. Comme nous l'avons vu précédemment, le temps écoulé entre la nomination de M^c Tachereau-Fortier au ministère et son décès ne semble pas lui avoir permis d'accomplir beaucoup. De plus, celui-ci était à la fin de sa carrière et avait une santé précaire. Claude Morin se souvient de cette période : « Je sais qu'il n'a occupé le poste qu'en théorie, puisqu'il est décédé avant de le prendre. »²² Claude Morin, comme successeur, a été celui qui a aidé à bâtir le ministère.²³ « Quand je suis arrivé au ministère, il n'y avait que deux bureaux : le mien, et celui de la secrétaire. »²⁴

Avec l'expansion du ministère des Affaires fédérales-provinciales, le gouvernement du Québec était en mesure de présenter des solutions de rechange et des contre-offres aux propositions d'Ottawa. Les services permanents d'experts et de spécialistes du ministère permettaient au Québec de remettre en cause, de défier et souvent même de neutraliser les politiques d'Ottawa. Le nouveau ministère des Affaires fédérales-provinciales a permis au

¹⁹ ANQ, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 2, procès-verbal du 29 juin 1961.

²⁰ *Id.*, procès-verbal du 13 juillet 1961.

²¹ *Id.*, vol. 4, procès-verbal du 19 février 1963.

²² Entrevue, Claude Morin, 5 novembre 2002, transcription, p. 2.

²³ *Répertoire historique des hauts-fonctionnaires de la fonction publique du Québec*, Gouvernement du Québec, 1985, p. 10.

²⁴ Entrevue, Claude Morin, 5 novembre 2002, transcription p. 2.

gouvernement du Québec de se départir de son attitude défensive et de prendre l'initiative en défiant la dominance fédérale.²⁵

Chaque fois que j'ai pu, j'ai essayé de ne pas employer trop de personnel, de rester une très petite unité, l'équivalent d'un secrétariat. C'est seulement avec le temps, alors que les dossiers devenaient compliqués, que j'ai été obligé d'ajouter du personnel. J'ai fait venir un juriste, Louis Bernard, qui a été secrétaire général du gouvernement par la suite, René Dussault, qui est juge maintenant, Jacques Girard, qui est à Montréal. La première à été Mercedes Chartier, qui était économiste. Denis Bédard, un peu plus tard, était un autre économiste.²⁶

M. Morin nous dit ne pas avoir employé plus de cinq ou six personnes en tout de 1963 à 1965, puis un total d'une vingtaine d'employés à la fin de 1966.²⁷ Cependant, le ministère pouvait au besoin trouver ses spécialistes dans les autres ministères. Son rôle était avant tout la coordination des dossiers intergouvernementaux et des effectifs s'y rattachant. Comme sous-ministre, Claude Morin a travaillé sous la direction du premier ministre Lesage jusqu'à la défaite du gouvernement libéral en 1966 :

Entre 1961 et 1966, j'écrivis ainsi au-delà de deux cents discours et allocutions de toutes sortes pour Jean Lesage; en certaines périodes, il prenait la parole en public souvent deux et même trois fois par semaine. À ces discours, il faudrait aussi ajouter les nombreux mémoires du Québec aux Conférences fédérales-provinciales des premiers ministres.²⁸

L'influence de Claude Morin comme bureaucrate est certaine. C'est donc dire que de 1961 à 1966, par son rôle privilégié auprès du premier ministre, Claude Morin était en mesure d'influencer non seulement les décisions mais aussi la politique reliée au ministère des Affaires fédérales-provinciales. Gordon Robertson résume sa vision du travail de Claude Morin comme suit :

I think that Claude Morin was very ingenious in developing policies and programmes and initiatives that appealed to Jean Lesage's desire to achieve greater powers, more money,

²⁵ T. Woolstencroft, *op. cit.*, p. 38.

²⁶ Entrevue, Claude Morin, 5 novembre 2002, transcription, p. 2.

²⁷ *Id.*, p. 13.

²⁸ C. Morin, *op. cit.*, p. 11.

and things that were necessary for Quebec. And I didn't at that time think of Claude Morin as being a possible separatist, but he was certainly ingenious and aggressive.²⁹

Pendant ces années, le ministère a pris de l'expansion et de l'importance dans le gouvernement Lesage. Le premier ministre avait beaucoup confiance en Claude Morin qui, lui, produisait des résultats.

Aux termes de la loi constitutive du ministère des Affaires fédérales-provinciales, le ministre était tenu de soumettre un rapport à l'Assemblée législative du Québec dans les 15 jours de l'ouverture de chaque session. Ce rapport devait détailler les activités du ministère ayant eu lieu au cours de l'année précédente seulement.³⁰ Ceci veut dire que pendant les quatre années de la première session du gouvernement Lesage il n'y a eu aucun rapport du ministère. Ce n'est donc qu'après la prorogation de l'Assemblée législative et le début de la nouvelle session qu'a été déposé le premier rapport du ministère, le 1^{er} février 1965.

Ce premier rapport portait sur l'année se terminant le 31 janvier 1965. Très vague, il avait été rédigé beaucoup plus par devoir que pour informer. Le but était de toute évidence de ne dévoiler que le strict nécessaire tout en gardant confidentiel l'essentiel de l'information. On peut lire dans ce rapport que les activités qui y sont décrites « [...] se rattachent à l'une ou l'autre des fonctions essentielles du ministère : élaboration des politiques, coordination, recherche et documentation ».³¹ Il y est ajouté que « [...] tel qu'il est conçu, le ministère des Affaires fédérales-provinciales n'exerce pas de fonctions administratives autres que celles qui ont trait à ses activités propres ».³²

²⁹ Entrevue, Gordon Robertson, 5 novembre 2002, transcription, p. 3.

³⁰ *Loi instituant le ministère des Affaires fédérales-provinciales*, Chapitre 22, L.Q., 1961, art. 4.

³¹ ANQ, ministère des Affaires fédérales-provinciales, *Rapport pour l'année se terminant le 31 janvier 1965*, p. 1.

³² *Ibid.*

Lorsqu'il est question du personnel du ministère, il n'y a aucune mention de l'effectif ni des niveaux de classification. L'on peut lire : « Le personnel employé directement par le ministère est volontairement restreint afin de garder aux structures du ministère toute la souplesse qu'exigent ses activités de coordination. »³³ Il y est ajouté qu'en plus de son personnel, le ministère fait appel à des fonctionnaires d'autres ministères et à des consultants à l'égard de certaines questions techniques d'intérêt immédiat. Le rapport est silencieux sur la provenance des employés d'autres ministères et n'indique pas à quelles fins ils ont travaillé pour le ministère des Affaires fédérales-provinciales, ni pour combien de temps. Il n'y a aucun détail non plus quant aux nombres de fois auxquelles le ministère a recouru à des consultants, ni pour quels dossiers.

Quant à la description que fait le premier rapport des activités proprement dites, on n'y trouve encore là que la version très officielle et publique du résultat des négociations. Par exemple, la description de la Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres de mars 1964 est la suivante :

Elle [la conférence] portait sur les arrangements fiscaux et des sujets connexes. Elle a résulté, grâce aux négociations qui l'ont suivie, en un élargissement appréciable du champ de taxation québécois en matière d'impôt sur le revenu des particuliers. De plus, elle a conduit le gouvernement fédéral à s'inspirer de très près du projet québécois de régime de rentes et a réglé les problèmes posés par les prêts fédéraux aux étudiants et les allocations scolaires fédérales. Elle a également jeté les bases d'une entente entre le gouvernement du Québec et celui d'Ottawa sur la formule d'option relative à 29 des 46 programmes à frais partagés auxquels le Québec adhérerait. Ces programmes représentent, pour l'année 1964, des subventions conditionnelles s'établissant à \$218 millions environ; pour les 46 programmes, les subventions atteignent le total de \$250 millions.³⁴

³³ *Ibid.*

³⁴ ANQ, ministère des Affaires fédérales-provinciales, *op. cit.*, p. 2.

Le rapport ne comporte en tout que huit pages à double interligne. Le fait que le rapport en dise si peu est très révélateur, en particulier lorsque l'on constate l'expansion que ce ministère a prise moins de deux ans plus tard, avec trois grandes directions, le transfert d'employés d'autres ministères et un nombre impressionnants de dossiers.³⁵ Il est mentionné dans le rapport que « Depuis quelques mois [...] le ministère joue désormais un rôle de coordination dans le domaine des échanges avec l'étranger ».³⁶ L'on ajoute que l'intérêt du ministère des Affaires fédérales-provinciales ne porte que « [...] sur la forme et la nature des ententes que le Québec désire établir avec d'autres pays et non le contenu même des échanges projetés ».³⁷ Selon Claude Morin, de 1963 à 1965, le ministère n'a pas eu une grande importance dans les relations internationales du Québec et ce n'est qu'en 1965 qu'il y a eu une intervention du ministère par rapport à la délégation du Québec à Paris.³⁸

En effet, l'année 1965 voyait surgir au Cabinet le problème des relations internationales. En mai, en prévision d'une rencontre entre les premiers ministres Pearson et Lesage, le Cabinet québécois se penchait sur la question des relations internationales et de l'intérêt du Québec dans certains accords internationaux. Le Cabinet était d'accord sur le fait que « Le Québec a officiellement et en vertu d'un amendement à la *Constitution* une compétence internationale limitée dans certains domaines ».³⁹ Selon le Cabinet :

[...] il serait souhaitable que le gouvernement fédéral invite régulièrement le gouvernement du Québec (et peut être celui des autres provinces, en groupe ou non) à désigner des délégués qui seraient rattachés à la délégation canadienne aux conférences des institutions spécialisées des Nations-Unies et de quelques autres organismes susceptibles de les intéresser.⁴⁰

³⁵ ANQ, *Rapport du ministère des Affaires intergouvernementales, 1967-68*.

³⁶ ANQ, ministère des Affaires fédérales-provinciales, *op. cit.*, p. 6.

³⁷ *Id.*, p. 7.

³⁸ Entrevue, Claude Morin, 5 novembre 2002, transcription, p. 2.

³⁹ ANQ, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 6, procès-verbal du 7 mai 1965, p. 162.

⁴⁰ *Ibid.*

La réunion se terminait par une recommandation du premier ministre : « M. Claude Morin préparera un mémoire à l'intention des membres du Cabinet, leur recommandant de ne poser aucun geste relativement à des matières qui concernent le fédéral sans que celles-ci n'aient été discutées avec lui. »⁴¹ C'est dire qu'après deux ans en poste comme sous-ministre au ministère des Affaires fédérales-provinciales, Claude Morin avait aussi le contrôle du dossier international.

Le premier ministre Lesage rencontrait par la suite son homologue fédéral le Premier ministre Pearson et en faisait rapport au Cabinet le 11 mai 1965. Pearson s'était montré très réceptif au problème des relations internationales et était d'accord avec Lesage pour établir une marche à suivre par les provinces lors de la conclusion d'accords internationaux dans les domaines de compétence provinciale.⁴² Le 25 août 1965, le Québec créait une commission interministérielle sur les relations internationales qui agirait sous la présidence de Claude Morin, sous-ministre des Affaires fédérales-provinciales. Le but de cette commission était de coordonner les relations entretenues par les différents ministères avec l'extérieur de la province de façon à créer une politique cohérente du Québec dans le domaine de ses relations étrangères.⁴³

Les tâches du sous-ministre des Affaires fédérales-provinciales s'élargissaient de jour en jour. Son influence auprès du premier ministre Lesage se transposait au Cabinet. En effet, comme en font foi les délibérations du Conseil exécutif du Québec, M. Morin a assisté à plusieurs réunions comme conseiller en matière intergouvernementale, étant souvent appelé à expliquer des dossiers au Cabinet. Selon lui, c'était l'atmosphère de l'époque.

Le gouvernement du Québec, comme les autres gouvernements d'ailleurs, étaient de petits gouvernements comparativement à ce que c'est devenu aujourd'hui. Ce n'était pas artisanal mais c'était beaucoup plus « quasiment familial ». Tout le monde se connaissait. Il n'y avait pas un énorme protocole. Ce n'était pas rigide et mon patron, Jean Lesage, ne s'occupait pas beaucoup des structures administratives. Il appelait directement les

⁴¹ *Ibid.*

⁴² ANQ, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 6, procès-verbal du 11 mai 1965, p. 172.

⁴³ ANQ, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 6, procès-verbal du 25 août 1965, p. 295.

fonctionnaires au gouvernement. Moi-même, je faisais cela. Quand il y avait au Conseil des ministres un sujet qui me concernait ou qui en concernait d'autres - mais ça m'est arrivé plus souvent parce que mon bureau était juste à côté du Conseil des ministres - Lesage envoyait le greffier ou un secrétaire et il disait : « Allez chercher Claude, on va lui demander ». Et j'arrivais.⁴⁴

Les Conférences fédérale-provinciale et inter-provinciale de 1960

L'histoire des délibérations du Conseil exécutif du Québec révèle toutes les forces dynamiques de la Révolution tranquille. L'évolution du débat au fil des années 1960 fait voir un premier ministre ayant toutes les difficultés du monde à contrôler les décisions de son Cabinet. Les forces sociales étaient tellement grandes et puissantes que le premier ministre Lesage était comme le capitaine d'un bateau en pleine tempête. Il ne pouvait que minimiser les dégâts et empêcher son bateau de se briser et, à partir de 1965, il ne pouvait certainement plus lui faire suivre la direction qu'il voulait.

Cinq ans auparavant, à la réunion du Conseil exécutif du 6 juillet 1960, en plus de créer des comités pour étudier les réformes dans un grand nombre de domaines de compétence provinciale, le nouveau gouvernement devait décider de l'attitude à prendre lors de la prochaine conférence fédérale-provinciale. Le premier ministre a alors informé les autres membres du conseil que l'ex-premier ministre Barrette lui aurait dit que rien n'avait été fait pour cette conférence, qu'aucune correspondance n'avait été échangée avec le gouvernement fédéral et que lui-même, M. Barrette, s'était proposé de ne se rendre à Ottawa que pour écouter ce que les autres premiers ministres avaient à dire.⁴⁵

Le premier ministre demande alors à ses collègues quelle attitude il devrait prendre lors de la prochaine conférence fédérale-provinciale, et s'il devait prendre les devants et énoncer la politique que son gouvernement entend suivre. Le procureur général est d'opinion qu'il

⁴⁴ Entrevue, Claude Morin, 5 novembre 2002, transcription, p. 11.

⁴⁵ ANQ, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 1, procès-verbal du 6 juillet 1960, p. 5.

ne faut pas donner l'impression que le gouvernement de la province de Québec se porte à l'attaque de l'administration Diefenbaker.⁴⁶

Le premier ministre se dit d'accord avec le procureur général George-Émile Lapalme. Il demande aussi au ministre de la Voirie, Bernard Pinard, et au ministre des Mines, Paul Earl, de s'entendre avec les représentants de leur ministère et ceux du gouvernement fédéral afin d'étudier les moyens à prendre pour récupérer les fonds devant revenir à la province.

À la réunion du 19 juillet, deux heures de délibérations sont de nouveau allouées pour étudier « [...] l'attitude qui sera prise par les membres du gouvernement de la province à l'occasion de la Conférence fédérale-provinciale, les 25, 26 et 27 juillet 1960 ». ⁴⁷ La question de la stratégie à adopter semblait d'une importance majeure pour le gouvernement Lesage, qui avait de grandes transformations en vue. Le premier ministre a fini par faire ce qu'il avait suggéré et a présenté la politique de son gouvernement dans son allocution d'ouverture à la Conférence.

Georges-Émile Lapalme et Bernard Pinard ont accompagné le premier ministre à cette Conférence. En plus, sept fonctionnaires du gouvernement du Québec étaient présents pour conseiller la délégation : Jean Bieler, sous-ministre des Finances, Georges Shink, Contrôleur du revenu provincial, M^c Pierre Lebeuf, conseiller technique, M^c L.-P. Pigeon, conseiller juridique, M. Marcel Bélanger, C.A., M. René Tremblay, conseiller technique et M. Rosario Messier, agent-général de la Province de Québec à Ottawa. ⁴⁸ Dans son mémoire présenté à la Conférence, le premier ministre Lesage stipule que :

La détermination du gouvernement du Québec est que ces responsabilités [éducation, santé, voirie et autres] doivent être assumées par l'exercice harmonieux et équitable des droits interdépendants qui appartiennent à chaque gouvernement au Canada. Ce but, qui anime le gouvernement de Québec en venant à cette conférence, doit être, – je crois –

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ ANQ, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 1, procès-verbal du 19 juillet 1960, p. 32.

⁴⁸ ANQ, FJL, P-688 S-3-SS4, *Liste des participants à la Conférence fédérale-provinciale*, 1960, p. 3.

notre objectif commun dans tout le Canada. Voilà la raison fondamentale pour laquelle nous sommes ici.⁴⁹

À cette réunion, le premier ministre Lesage informe l'assemblée que le Gouvernement du Québec « intends to exercise its full sovereignty in the fields which are within its jurisdiction while recognising the fact that all the governments in our country are inescapably interdependent ».⁵⁰ Le premier ministre propose également la création d'un secrétariat permanent des Relations fédérales-provinciales. Il insiste sur l'importance de ré-instaurer les conférences inter-provinciales, et propose de reprendre les discussions sur le rapatriement de la *Constitution*. Il poursuit par une discussion sur le chômage qui sévit et sur le coût pour les provinces d'emprunter sur les marchés internationaux. Il enchaîne avec une demande au gouvernement fédéral de se retirer des programmes conjoints et termine par une autre demande de révision des arrangements fiscaux de 1955.⁵¹

Le nouveau gouvernement du Québec avait fait sa marque et informé les autres gouvernements de ses intentions. Le gouvernement Lesage avait présenté à la Conférence son plan global tout en se montrant rassurant pour le gouvernement Diefenbaker.

À cette réunion, l'honorable Leslie Frost représentait la province de l'Ontario. Il avait avec lui une délégation de neuf ministres et de vingt conseillers. Dans son allocution d'ouverture, il mentionnait d'emblée que cette Conférence était d'une importance critique pour l'Ontario. Il ajoutait que les décisions qui seraient prises influenceraient non seulement l'avenir du partenariat fédéral mais aussi celui des progrès de l'économie. Selon lui, pour que les

⁴⁹ ANQ, FJL, P-688 S-3-SS4, Doc.363-60, *Mémoire de la Province de Québec, Conférence fédérale-provinciale*, 25 juillet 1960, p. 2.

⁵⁰ *Id.*, p. 4.

⁵¹ *Id.*, pp. 2-16.

provinces continuent à fonctionner, elles devaient avoir des revenus supplémentaires.⁵² Il a notamment déclaré :

Ahead of us lie great and challenging opportunities – almost unlimited in their potential – but if we are to make the most of them it is essential that we achieve more equitable and satisfactory fiscal arrangements, arrangements that will augment the sources of revenue of the provinces, and accordingly, those of their municipalities.⁵³

Leslie Frost avait pris les rênes du gouvernement de l'Ontario en 1949. Chef d'un gouvernement conservateur, il avait fondé de grands espoirs dans le gouvernement Diefenbaker de 1957. À cette Conférence fédérale-provinciale, Frost était confiant d'en arriver à une entente fiscale mutuellement avantageuse pour le gouvernement de l'Ontario et le gouvernement fédéral. Cela n'a pas été le cas. Après plus de 10 ans de conférences fédérales-provinciales et un grand nombre de démarches en vue de promouvoir ce qu'il jugeait comme une « justice fiscale », Leslie Frost voyait ses efforts de négociation avec le gouvernement fédéral se solder par un échec.⁵⁴ Le premier ministre Frost voulait un partage fiscal plus équitable pour la fédération. Il était de plus en plus préoccupé à la fin des années 1950 par l'effet sur l'économie provinciale des politiques fédérales.⁵⁵ Cette conférence devait être l'une de ses dernières.

Le premier ministre de l'Alberta, l'honorable Ernest Manning, dirigeait une délégation de quatre ministres, trois conseillers, et deux observateurs représentant les municipalités. Dans son allocution d'ouverture, il énumérait trois exigences qui devaient selon lui être traitées durant la Conférence. La première était une clarification et non une ré-allocation des champs de compétence. La deuxième était le grand besoin d'un ajustement et d'une nouvelle répartition des

⁵² BDP, *Dominion-Provincial Conference 1960, Proceedings, Ottawa, 25,26 et 27 juillet 1960*, Roger Duhamel, Imprimeur de la Reine, 1960. p. 15.

⁵³ *Ibid*

⁵⁴ Roger Graham, *Old Man Ontario: Leslie M. Frost*, University of Toronto Press, Toronto, 1990, p. 398.

⁵⁵ *Ibid*, p. 221.

sources de revenus entre les différents paliers de gouvernement. Son troisième point faisait référence aux programmes à revenus partagés et au fait que ceux-ci étaient un mal nécessaire.⁵⁶

Ernest Manning a beaucoup parlé de ses vingt ans d'expérience comme premier ministre à la Conférence. Son discours relevait plus de la prédication que de la négociation. Contrairement au Québec et à l'Ontario, l'Alberta ne semblait pas avoir d'objectif précis à atteindre à cette Conférence.

Suite à cette Conférence, le premier ministre Lesage a rapidement démontré qu'il était prêt à l'action. En effet, quelques semaines après la Conférence, il travaillait à la préparation de la Conférence inter-provinciale qu'il avait proposée à la Conférence fédérale-provinciale de juillet, ayant pris l'initiative de la convoquer. Lors de la réunion de son Cabinet du 24 août 1960, le premier ministre Lesage a discuté de la lettre d'invitation qu'il entendait faire parvenir à tous ses homologues provinciaux pour les convoquer à la première Conférence inter-provinciale.⁵⁷ Certains membres du Cabinet ont alors suggéré de faire parvenir une copie de l'invitation au Premier ministre du Canada à titre d'information. Le Cabinet s'appropriait par cette initiative à instaurer un outil de communication provincial qui allait modifier l'équilibre des relations fédérales-provinciales. La Conférence devait avoir lieu le 2 décembre 1960.

Cette première Conférence inter-provinciale a été « [...] entièrement consacrée à considérer la possibilité et l'utilité d'instituer une Conférence des premiers ministres de même que sa méthode de procéder et le domaine de ses activités ».⁵⁸ La Conférence concluait qu'il y avait « [...] un grand nombre de sujets dont l'intérêt est purement provincial ou inter-provincial et ne réagit aucunement dans le domaine de l'action et de la collaboration fédérale-

⁵⁶ BDP, *Dominion-Provincial Conference 1960*, pp. 88-95.

⁵⁷ ANQ, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 1, procès-verbal du 24 août 1960. p. 79.

⁵⁸ ANQ, FJL, P-688 S-3, *Procès verbal de la Conférence inter-provinciale tenue à la ville de Québec le 2 décembre 1960*, p. 1.

provinciale ». ⁵⁹ La première Conférence a aussi décidé que les prochaines se tiendraient à huis-clos et ne comporteraient aucune décision exécutoire. La réunion suivante était fixée au mois d'août 1961 à Charlottetown. ⁶⁰

Les deux Conférences de 1960 se sont déroulées selon un système de négociations traditionnelles. Le premier ministre discutait de la stratégie à adopter au Cabinet et les élites politiques prenaient les décisions aux Conférences. La bureaucratie, composée de conseillers spécialisés dans le domaine des discussions, ne jouait qu'un rôle de soutien technique à l'arrière-plan. Cependant, avec l'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales au Québec, une autre dynamique bureaucratique allait émerger l'année suivante, qui ferait évoluer le fédéralisme canadien vers un fédéralisme exécutif. Le dossier des caisses de retraite est le premier que le nouveau ministère des Affaires fédérales-provinciales du Québec a coordonné avec grand succès.

Le dossier des caisses de retraite

En 1959, la Cour suprême statuait que le gouvernement fédéral ne pouvait plus réglementer les régimes de pensions privés par le biais de sa *Loi de l'impôt sur le Revenu*. La raison invoquée était qu'il s'agissait d'une matière reliée à la propriété privée et aux droits de la personne et que cela relevait du domaine provincial. ⁶¹

Le premier ministre Frost de l'Ontario a été le premier à réagir car la grande majorité des fonds de pensions étaient concentrés dans sa province. Il voulait s'assurer de la mobilité des pensions d'un employeur à un autre. Ceci assurerait une certaine sécurité aux employés, lesquels verraient leurs pensions mises en fiducie. Frost voulait donc réglementer les pensions. En 1960,

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Id.*, p. 2.

⁶¹ Entrevue, Donald Stevenson, 7 novembre 2002, transcription, p. 7.

il a mis sur pied un comité consultatif chargé de se pencher sur la question. Le comité était composé principalement de fonctionnaires, et Donald Stevenson en était le secrétaire.⁶²

Au Québec, pendant la campagne électorale, l'Union nationale de Daniel Johnson avait soulevé ce problème de la mobilité des pensions, et Lesage en avait pris bonne note.⁶³ C'est donc le 29 janvier 1962 que le dossier des pensions de vieillesse apparaît dans les procès-verbaux du Cabinet Lesage. Le premier ministre recommandait alors au titulaire du ministère du Travail, Émilien Lafrance, de faire réaliser une étude complète de tous les paiements effectués en vertu de la *Loi des pensions de vieillesse, d'assistance aux aveugles et aux invalides*.⁶⁴ Par la suite, le 25 juin 1963, le premier ministre a fait part à ses collègues d'une lettre de son homologue fédéral, Lester B. Pearson, visant la mise en œuvre par le gouvernement fédéral d'un régime national de retraite :

M^e L.-P. Pigeon explique aux membres du Cabinet qu'il s'agit de la création, par le gouvernement central, d'un fonds de pension transférable, sans l'adoption d'amendements à la *Constitution*. L'hon. René Hamel dit que cette législation serait « une nouvelle puissance financière mise entre les mains du fédéral ». L'hon. M. Lapalme craint pour sa part qu'après l'adoption d'un tel projet, le gouvernement central s'infiltrera dans d'autres domaines. M^e L.-P. Pigeon émet l'opinion que la juridiction primaire sur les pensions appartient aux provinces. Le premier ministre dit qu'il maintient la même opinion qu'il a déjà émise à l'hon. Diefenbaker à l'effet qu'il n'est pas d'accord et répondra à l'hon. M. Pearson d'attendre à la prochaine conférence fédérale-provinciale avant de faire quoi que ce soit.⁶⁵

Le 19 juillet, Lesage a informé ses collègues qu'il avait reçu une réponse du Premier ministre Pearson concernant la lettre qu'il lui avait fait parvenir relativement à la tenue d'une conférence fédérale-provinciale. Il proposait que la conférence ait lieu les 26 et 27 juillet 1963.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Entrevue, Claude Morin, 5 novembre 2002, p. 5.

⁶⁴ ANO, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 3, procès-verbal du 29 janvier 1962, p. 20.

⁶⁵ ANO, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 3, procès-verbal du 25 juin 1963, p. 100.

Le premier ministre Lesage se proposait d'y aller accompagné des ministres Paul Gérin-Lajoie et Pierre Laporte, de M^e L.-P. Pigeon, de Claude Morin, de Denis Paré et de Gilberte Lacasse. À cette même réunion du Cabinet, les ministres en ont profité pour exprimer leurs points de vue à propos du dossier des caisses de retraite :

L'honorable René Hamel se prononce en faveur de l'adoption d'une loi provinciale de caisse de retraite publique, universelle et obligatoire sur une base actuarielle. Le premier ministre lui fait remarquer, cependant, qu'il faut que les actuaires se mettent immédiatement au travail avant de rédiger un projet de loi semblable. M. Claude Morin donne quelques explications à ce sujet, et il souligne que l'adoption d'un tel projet de loi par le gouvernement de la province permettrait de dégrever le budget du ministère de la Famille et du Bien-Être Social, vu que certaines allocations d'assistance chômage seraient diminuées en proportion de la pension de retraite qui serait versée. Le premier ministre demande à ses collègues quelle est l'attitude ferme qu'il faut prendre devant cette proposition fédérale, et l'honorable René Lévesque suggère de se hâter afin que le gouvernement de la province puisse, dès l'automne, inscrire ce projet de loi au feuillet de l'Assemblée législative.⁶⁶

Par la suite, le premier ministre Lesage informait le Cabinet qu'il préviendrait les ministres fédéraux québécois, au cours de la rencontre qui devait avoir lieu sous peu, que le projet de loi sur les caisses de retraite était déjà en préparation et que la province entendait conserver ses prérogatives dans ce domaine. Le 24 juillet, Lesage décrivait à son Cabinet ses délibérations avec les ministres fédéraux québécois. À l'égard des caisses de retraite, le premier ministre avait clairement présenté les points suivants :

- Le projet fédéral de caisse de retraite doit s'établir sans que la population du Québec n'en fasse partie.
- De son côté, le gouvernement du Québec établira une caisse de retraite publique, universelle et obligatoire sur une base actuarielle et indexée au coût de la vie.
- La transférabilité [sic] du Québec vers les autres provinces et en sens contraire ne posera pas de problèmes vraiment sérieux.
- Pour uniformiser l'administration de toute la sécurité sociale de la vieillesse, le Québec est prêt à assumer le versement de la pension de sécurité de la vieillesse (70 ans et plus) et celle de l'assistance-vieillesse (65 à 69 ans) pourvu naturellement

⁶⁶ Le 19 juillet 1962, p. 210.

qu'il dispose de moyens de financement déjà prévus pour la sécurité de vieillesse ou d'une équivalence fiscale, selon le cas.⁶⁷

Le premier ministre Lesage informait de nouveau son Cabinet le 1^{er} août qu'il y aurait « [...] une nouvelle session au cours du mois de novembre prochain pour l'étude du projet de loi de caisse de retraite, et qu'il va communiquer incessamment avec M^e Wheeler Dupont pour que le travail préliminaire des actuaires soit incessamment entrepris ».⁶⁸ Le 20 août, le premier ministre faisait le point sur l'évolution du dossier de la caisse de retraite en informant le Cabinet qu'il avait eu « [...] l'occasion de rencontrer monsieur Léo Boissonnault, ex-employé de la *Shawinigan Water & Power*, qui accepte de suivre le travail des actuaires quant à la préparation du projet de loi de caisse de retraite et de pensions, et de siéger sur le comité formé à cette fin ».⁶⁹

En effet, un comité interministériel avait été créé sous la direction de Claude Castonguay, un actuaire engagé à contrat afin d'étudier les implications financières du plan de pension québécois.⁷⁰ Cette information nous donne une bonne indication que la bureaucratie du Québec était au travail. L'efficacité de la nouvelle coordination du ministère des Affaires fédérales-provinciales se faisait sentir. En effet, en l'espace de quelques mois, le premier ministre Lesage avait entre les mains les bases d'un régime de caisse de retraite pour le Québec.

À la Conférence fédérale-provinciale des 26 au 29 novembre 1963, la délégation du gouvernement fédéral comportait quarante-deux ministres et conseillers en plus du très honorable L. B. Pearson. Les conseillers les plus importants étaient R.G. Robertson, greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, R.B. Bryce, sous-ministre des Finances et T. Kent, coordonnateur des programmes au Cabinet du Premier ministre. Le premier ministre ontarien John P. Robarts

⁶⁷ ANQ, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 4, extrait d'un compte-rendu de rencontre du 21 juillet, annexé au procès-verbal du 24 juillet 1963, p. 219.

⁶⁸ ANQ, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 4, procès-verbal du 1^{er} août 1963, p. 226.

⁶⁹ ANQ, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 4, procès-verbal du 20 août 1963, p. 243.

⁷⁰ Penny Bryden, *Planners and Politicians: Liberal Politics and Social Policy 1957-1968*, Montréal/Kingston,

était accompagné de trente-huit ministres et conseillers. En plus du secrétaire du Cabinet, Malcolm McIntyre et du sous-trésorier principal Hugh Brown, il y avait Donald W. Stevenson, qui était alors à la direction de l'Économie au ministère de l'Économie et du développement, ainsi que plusieurs conseillers responsables des caisses de retraites et de pensions. Le premier ministre Lesage du Québec était quant à lui accompagné de vingt-deux ministres et conseillers, dont Jean Bieler, sous ministre des Finances, Claude Morin, sous-ministre des Affaires fédérales-provinciales, Louis-Philippe Pigeon, conseiller juridique, et Claude Castonguay, actuaire.

Le gouvernement de l'Alberta avait la seconde plus petite délégation après celle de l'Île-du-Prince-Édouard. Il était représenté par son premier ministre E.C. Manning, accompagné de trois ministres et de quatre conseillers : F.G. Stewart, sous-trésorier provincial, K. Huckvale, vérificateur de la province, D. Istvanffy, directeur du bureau de la Statistique, et J. J. Frawley, conseiller de la province à Ottawa. La délégation de l'Alberta avec seulement huit délégués était de fait en situation de désavantage.

À cette conférence, il a été question de plusieurs sujets. Le premier ministre Lesage a rapporté que le gouvernement fédéral avait expliqué les modalités qu'il jugeait essentielles à l'égard de son régime de caisse de retraite. Le compte-rendu de la Conférence démontre que le Premier ministre Pearson s'était montré très prudent en présentant son plan : « Cette proposition fédérale ne peut retirer ni ne retire à aucune province le droit d'instituer son propre régime de pension si elle le désire. »⁷¹ Dans l'esprit de coopération qui lui était propre, le Premier ministre Pearson poursuivait son allocution en disant : « Nous reconnaissons l'importance des vues exprimées par les provinces et nous voulons en tenir pleinement compte. »⁷²

⁷¹ BDP, *Conférence fédérale-provinciale 1963, Compte-rendu, Ottawa, les 26,27,28 et 29 novembre 1963*, Roger Duhamel, Imprimeur de la Reine, 1984, p. 17.

⁷² *Ibid.*

Le premier ministre ontarien John P. Robarts a mis l'accent dans son discours sur l'unité canadienne et le besoin de conciliation. « C'est au nom du peuple de l'Ontario que je souligne combien il est important pour l'avenir du Canada que nous collaborions dans un esprit de respect mutuel et de collaboration. »⁷³ Le reste de son allocution faisait référence à certains problèmes économiques et à de nouveaux arrangements fiscaux. Malgré la présence de spécialistes en caisses de retraite au sein de sa délégation, il n'a cependant fait aucune mention du régime de pension dans son allocution.

Robarts était cependant bien au courant du dossier, puisque le comité consultatif de l'Ontario créé en 1960 avait travaillé sur la question. Pendant les discussions, la tactique de l'Ontario est devenue claire : la province voulait que l'on explore la possibilité de coordonner le plan fédéral avec la législation de l'Ontario. Le premier ministre Robarts voulait un plan légiféré en Ontario mais administré par Ottawa. D'après Donald Stevenson, lorsque le gouvernement fédéral avait annoncé à l'élection de 1963 son intention de créer un plan de pension national :

The provincial position in Ontario first was, let us make private pension plans cover that gap. Since we have Old Age Security for everybody, and since we already in Ontario have private pension plans covering a hefty majority of the working force, why duplicate it with another earnings-related public plan? Let us just make the private plans compulsory and introduce them gradually.⁷⁴

Le premier ministre Robarts, de l'avis de ceux présents, a dominé la Conférence. Cela n'était probablement pas étranger aux élections provinciales qu'il allait déclencher peu après.⁷⁵

⁷³ *Id.*, p. 20.

⁷⁴ Entrevue, Donald Stevenson, 7 novembre. 2002, transcription, p. 7.

⁷⁵ P. Brycen, *op. cit.*, p. 89.

Le premier ministre Lesage, quant à lui, a longuement discoursé sur les plans politiques du Québec, faisant référence aux réunions de 1960 et 1961. Tout comme le premier ministre Robarts, une bonne partie de son discours faisait mention des problèmes économiques et des arrangements fiscaux. Il concluait devant les participants à la Conférence : « On le sait déjà depuis le mois de juillet dernier, que le Québec a refusé que le régime fédéral de pensions du Canada s'applique à ses citoyens. »⁷⁶ Il se disait prêt à coopérer pour harmoniser les deux régimes et à proposer un amendement à l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique*.

Nous consentirions à proposer un tel amendement, à la condition expresse que le texte ainsi modifié comporte pour chaque province, en matière de sécurité de la vieillesse comme pour l'assistance aux veuves, aux orphelins et aux invalides, l'option de se retirer complètement du programme fédéral avec pleine compensation financière.⁷⁷

À cette réunion, les autres gouvernements ignoraient encore le travail que faisait la bureaucratie du Québec dans ce dossier. Cette dernière a travaillé d'arrache-pied de novembre 1963 à mars 1964 pour élaborer le plan de pension du Québec.

Quand est venu le tour de l'Alberta, le discours du premier ministre Ernest Manning a porté essentiellement sur des considérations économiques. Cependant, sans mentionner le régime de pensions, Manning stipulait en parlant de la planification des méthodes et des programmes gouvernementaux, aux paliers tant fédéral que provincial :

Bien que dans un régime fédéral, l'uniformité en pareilles matières ne soit pas possible ni même pas [sic] nécessairement souhaitable, le gouvernement de l'Alberta est d'avis que le besoin se fait sentir de quelques décisions fermes et d'un accord général sur la ligne de conduite que le Canada devrait suivre, à l'avenir, particulièrement en ce qui concerne les programmes de bien-être social, où l'État est appelé à assumer une mesure toujours croissante de responsabilité qui relevait auparavant de particuliers ou d'entreprises privées ou collectives.⁷⁸

⁷⁶ BDP, *Conférence fédérale-provinciale 1963*, p. 52.

⁷⁷ *Ibid*

Id., p. 112.

Le premier ministre Manning s'en tenait donc à un commentaire général, sans plus. À la fin de la Conférence, le communiqué émis pour faire rapport sur les délibérations concluait sur ce qui suit : « Il a été convenu qu'il faudrait maintenant que le gouvernement fédéral fournisse aux provinces des renseignements détaillés. Les provinces ont consenti à formuler de nouvelles observations à la lumière de ces renseignements supplémentaires. »⁷⁹

À la Conférence, le gouvernement fédéral avait présenté son projet de régime de pension. En réponse aux questions et commentaires soulevés lors de cette rencontre, le gouvernement fédéral publiait le 10 janvier 1964 un mémoire du Premier ministre du Canada adressé à tous ses homologues provinciaux.⁸⁰ Le gouvernement fédéral établissait huit caractéristiques qu'il considérait essentielles pour qu'un régime de pension fondé sur des contributions soit satisfaisant.

Ces caractéristiques étaient les suivantes :

- 1) être aussi universel que possible;
- 2) s'appliquer jusqu'à un niveau moyen de gains;
- 3) assurer des pensions modestes;
- 4) permettre d'accumuler d'autres revenus et ne pas déranger les régimes privés de pensions;
- 5) être doté d'un délai relativement court avant de se prévaloir du régime de pensions;
- 6) permettre d'obtenir les pensions dès l'âge de 65 ans;
- 7) assurer la sécurité, donc être indexé au coût de la vie;
- 8) comporter des moyens de protection contre les augmentations de prestations.⁸¹

Au Québec, dès janvier 1964, des réunions préliminaires avaient lieu pour préparer la Conférence fédérale-provinciale de mars 1964. Dans ses instructions aux équipes de préparation, l'agenda comportant d'autres sujets que le régime de pension, le premier ministre Lesage stipulait « [...] qu'il faut sortir de ces programmes conjoints, mais dans les meilleures conditions

⁷⁹ *Id.*, p. 117.

⁸⁰ ANQ, FJL, P-688 S-3 SS-4, *Mémoire du premier ministre du Canada aux premiers ministres des provinces*, 10 janvier 1964 (confidentiel jusqu'au 20 janvier 1964).

Id.

possibles ».⁸² À la réunion du Cabinet du 24 mars 1964, Lesage présentait la liste des personnes qui composeraient la délégation du Québec à la conférence du 31 mars. Le Québec aurait cinq ministres pour accompagner le premier ministre, soient Paul Gérin-Lajoie, René Lévesque, Carrier Fortin, Éric Kieran et Bona Arsenault. Douze conseillers faisaient aussi partie de la liste, dont les sous-ministres Bieler des Finances, Marier de la Famille et du Bien-être social, Gélinas de la Santé, Morin des Affaires fédérales-provinciales, le conseiller juridique Louis-Philippe Pigeon, le conseiller technique Marcel Bélanger, et l'actuaire Claude Castonguay. Le premier ministre demandait à Claude Morin de convoquer une réunion de ce groupe afin qu'ils puissent tous ensemble « [...] définir l'attitude du gouvernement de la province au cours de cette Conférence ».⁸³

Lors de la Conférence fédérale-provinciale, tenue à Québec du 31 mars au 2 avril 1964, le premier ministre Jean Lesage a choisi d'établir les paramètres de la position du Québec à l'égard de son propre projet de régime de pension de vieillesse. Dans son allocution d'ouverture, Lesage annonçait que le Québec avait deux sujets d'importance à aborder lors de cette Conférence, soient les arrangements fiscaux et les programmes à frais partagés. Toutefois, dans la première partie de son allocution, il n'a aucunement fait mention des pensions.

Pour ce qui est du premier sujet, il demandait ni plus ni moins qu'une réforme en profondeur des arrangements fiscaux. Quant au deuxième sujet, il réitérait ce que le Québec avait annoncé à la Conférence fédérale-provinciale de juillet 1960 : le Québec désirait mettre un terme aux programmes à frais partagés.⁸⁴ À cet effet, la province avait des propositions concrètes et précises à présenter, coordonnées par son ministère des Affaires fédérales-provinciales. C'est

⁸² ANQ, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 5, procès-verbal du 22 janvier 1964, p. 23.

⁸³ ANQ, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 5, procès-verbal du 24 mars 1964, p. 92.

⁸⁴ PAA, 77.173 file 425c, *Statement by the Honourable Jean Lesage, Federal-Provincial Conference March 31st 1964*, p. 10.

donc sur la question des programmes à frais partagés que le premier ministre s'est le plus attardé. Il admettait que ce type de programme avait eu pour effet de stimuler l'économie et la croissance sociale du pays. Cependant, il déplorait que cette solution ait toujours été un pis-aller. Selon lui, le temps était venu de trouver une meilleure solution. Le premier ministre a ensuite détaillé les nouvelles modalités de retrait et de compensation que proposait le Québec.⁸⁵

Vers la fin de son allocution, il a abordé la question des prêts étudiants, en demandant que les sommes allouées à ce programme par le gouvernement fédéral soit remises au Québec le plus tôt possible. Il a ensuite touché la question des allocations familiales, notamment en ce qui a trait à la portion supplémentaire remise par le gouvernement fédéral aux étudiants de 16 et 17 ans. Le gouvernement du Québec estimait que cette allocation était beaucoup plus une allocation scolaire qu'une allocation familiale. Là encore, le Québec demandait un retrait immédiat du gouvernement fédéral de ce champ d'activité et réclamait l'équivalence financière. Finalement, le Québec répétait sa demande pour la création d'un secrétariat des Conférences fédérales-provinciales et d'un Conseil des provinces permanent.⁸⁶ Cette dernière demande n'était ni plus ni moins qu'une demande de transformation du fédéralisme inter-étatique en un fédéralisme plus intra-étatique.

À la Conférence, huit provinces n'ont pas fait de déclaration préliminaire officielle, dont l'Ontario et l'Alberta. La délégation albertaine ne comportait que six représentants : le premier ministre Manning, l'honorable Hinman, Trésorier provincial, l'honorable Ross, ministre de la Santé et l'honorable Taylor, ministre de la Voirie, K. Huckvale, vérificateur de la province, et J. J. Frawley, avocat-conseil de l'Alberta à Ottawa.⁸⁷ La délégation de l'Ontario était plus

⁸⁵ *Id.*, p. 14.

⁸⁶ *Id.*, pp. 26-33.

⁸⁷ BDP, *Conférence fédérale-provinciale 1964, Compte-rendu, Ottawa, 31 mars - 1^{er} avril 1964*, Bureau du Conseil privé, 1964, p. 38.

nombreuse, vingt et un représentants en tout. En plus du premier ministre Robarts, il y avait cinq ministres et quinze conseillers.

Le Premier ministre Pearson était accompagné de sept de ses ministres : les honorables W.L. Gordon, Maurice Lamontagne, Allan MacEachen, Judy LaMarch, Guy Favreau, Maurice Sauvé et Harry Hays. Seize conseillers complétaient la délégation. En vue de cette Conférence, les représentants du gouvernement fédéral s'étaient bien préparés sur la question de l'option de retrait ou du « bris de contrat » et maîtrisaient donc bien ce dossier. Ils étaient cependant très mal préparés à l'égard des autres questions abordées lors la Conférence.⁸⁸ Gordon Robertson nous apprend que Bob Bryce a été celui qui avait préparé la plupart des documents fédéraux pour la Conférence.

I remember very clearly, Bob Bryce, Tom Kent and I meeting in my room in the Château Frontenac as the Conference went on, and discussing the difficult situation that was shaping up. Mr. Lesage [...] was being very aggressive, taking a very strong line and pressing as hard as he could to get concessions for Quebec from the federal side.⁸⁹

Voici comment Bryce, Kent et Robertson ont interprété le message de Lesage :

Lesage denounced our family allowance and student loan plans with a ferocity that would have rung hollow in other circumstances but was all too convincing in its context. Mr. Pearson talked, calmly and for other conditions reasonably enough, but he might as well have sat glumly silent.⁹⁰

Pour ajouter au désarroi de la délégation fédérale, le premier ministre Lesage a décidé, à la surprise de tous, de présenter le régime de caisse de retraite de la province. Stratégiquement, cette partie de sa présentation ne se retrouvait pas dans le document écrit qui avait été distribué aux participants.⁹¹ Les grandes lignes du projet de régime avaient été établies mais le détail de celui-ci n'était pas encore arrêté. On a dit à l'époque que le projet n'était pas même prêt à être

⁸⁸ Tom Kent, *A Public Purpose, an Experience of Liberal Opposition and Canadian Government*, McGill/Queen's University Press, Montréal/Kingston, 1988, p. 273.

⁸⁹ Entrevue, Gordon Robertson, 5 novembre 2002, transcription, p. 2.

⁹⁰ T. Kent, *op. cit.*, p. 274.

⁹¹ PAA, *Statement by the Honourable Jean Lesage*.

présenté à l'Assemblée législative de la province et que le premier ministre Lesage prenait un grand risque en le présentant lors de la Conférence. En fait, Lesage savait très bien ce qu'il faisait et cela faisait partie d'une stratégie convenue à l'avance. La conception de ce régime revenait au comité interministériel dirigé par l'actuaire Claude Castonguay sous la coordination de Claude Morin, sous-ministre des Affaires fédérales-provinciales.

Lesage a expliqué les grands principes du régime du Québec aux participants à la Conférence : le régime de pension provincial offrirait de meilleures conditions que celles du régime fédéral; et il comprendrait des primes d'invalidité et des dispositions pour les survivants. Le gouvernement fédéral ne pouvait pas inclure ces éléments dans son régime parce qu'ils ne relevaient pas de sa compétence. Ce régime comportait une caisse de retraite, c'est-à-dire qu'il fallait y accumuler de l'argent avant de pouvoir en retirer, ce qui générerait des fonds de l'ordre d'un milliard en cinq ans. En un mot, le régime que proposait le Québec était nettement supérieur à celui du gouvernement fédéral.⁹²

Malgré ce coup de maître à la Conférence, Jean Lesage n'était pas content de la réaction du gouvernement fédéral en général. La délégation fédérale était venue à la Conférence avec la ferme intention de ne faire aucune concession financière.⁹³ Selon Tom Kent, Jean Lesage savait qu'il faisait face à d'énormes problèmes au Québec. Les forces néo-nationalistes de la Révolution tranquille devenaient rapidement des forces séparatistes manifestant du ressentiment contre le Canada.⁹⁴

He [Jean Lesage] was the federalist, claiming that he could, by hard bargaining, secure the best future for Quebec within Canada. For him, the significance of the conference was that he would have to say that he had failed. Ottawa was not understanding Quebec.⁹⁵

⁹² T. Kent, *op. cit.*, p. 275.

⁹³ P. Bryden, *op. cit.*, p. 115.

⁹⁴ T. Kent, *op. cit.*, p. 275.

⁹⁵ *Ibid.*

Tom Kent résumait ainsi l'importance de la Conférence : « It threatened a chain of events that would probably submerge Lesage and could well make the separation of Quebec from Canada a serious likelihood ». ⁹⁶

À la Conférence, le premier ministre Robarts a parlé haut et fort, allant même jusqu'à questionner le gouvernement fédéral sur sa compréhension du fédéralisme coopératif. Robarts a déclaré que l'Ontario avait l'intention de créer un régime de pensions universel provincial si le Québec utilisait son droit de retrait sur la question. ⁹⁷

Ce n'est qu'à la toute fin de la Conférence que les hauts-fonctionnaires fédéraux, Gordon Robertson, Robert Bryce et Tom Kent, voyant l'insatisfaction générale, ont proposé de mettre sur pied un comité qui reverrait toute la structure fiscale au Canada. Ce comité serait composé de représentants de chaque province et du gouvernement fédéral. Cette proposition a été accueillie favorablement par les provinces. ⁹⁸ Ceci a sauvé la Conférence d'un échec complet car, concernant le dossier des pensions, selon Claude Morin, « Le Québec avait rejeté le plan fédéral et Ottawa le plan québécois ». ⁹⁹ C'était l'impasse.

Dans le compte-rendu de la Conférence que le premier ministre Lesage a fait à son Cabinet le 8 avril, il rapportait « qu'ils ont [la délégation du Québec] rencontré une résistance très ferme de la part des représentants du gouvernement fédéral ». ¹⁰⁰ Cependant, concernant le projet de caisse de retraite, il ajoutait qu'il avait « [...] énuméré les différences principales entre les propositions soumises par nos actuaires et les principaux aspects du plan fédéral ». Il ajoutait que les premiers ministres des autres provinces avaient semblé impressionnés par le projet de la

⁹⁶ T. Kent, *op. cit.*, p. 276.

⁹⁷ P. Bryden, *op. cit.*, p. 114.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Entrevue, Claude Morin, 5 novembre 2002, transcription, p. 6.

¹⁰⁰ ANQ, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 5, procès-verbal du 8 avril 1964, p. 103.

province et que John Robarts de l'Ontario avait déclaré « [...] préférer notre système de retraite à celui du fédéral ». ¹⁰¹

Tom Kent écrivait par la suite : « With such a plan in Quebec, Ontario would never go along with ours ». ¹⁰² Cette affirmation est tout à fait vraie car l'Ontario n'acceptait pas le régime fédéral tel que présenté. Il a fallu un grand nombre de réunions au niveau bureaucratique et de correspondance pour que le gouvernement fédéral produise un régime acceptable à tous. En effet, l'industrie de l'assurance de l'Ontario avait fait des pressions l'année précédente pour que le gouvernement fédéral opte pour un plan qui tendrait vers l'uniformité et refléterait ainsi les propositions du premier ministre Robarts. Selon l'industrie, ceci aurait permis aux libéraux fédéraux de remplir une promesse électorale. ¹⁰³ Donald Stevenson nous apprend que très tôt après la Conférence, le premier ministre Robarts mettait sur pied un petit comité formé de bureaucrates chargés d'étudier la question de l'adhésion par l'Ontario au plan fédéral. Donald Stevenson en était le secrétaire. ¹⁰⁴

Pendant ce temps, au lendemain de la conférence, le gouvernement fédéral s'était mis au travail pour reprendre contrôle de la situation. Le ministre fédéral Maurice Sauvé contactait Claude Morin quelques jours plus tard. Claude Morin nous raconte l'événement comme suit : « J'ai reçu un appel de Maurice Sauvé qui était à Ottawa. Il a dit : 'cela n'a pas de bon sens, il faudrait absolument régler ces problèmes-là; est-ce que je peux te rencontrer?' » ¹⁰⁵ Une réunion a donc eu lieu à Ottawa entre Claude Castonguay, Claude Morin, Maurice Sauvé, Tom Kent, Bob Bryce, Gordon Robertson et Joe Willer, le sous-ministre des affaires sociales, pour en arriver à une solution et finalement à un projet qui est celui-là même qui a été mis en oeuvre. C'est donc

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² T. Kent, *op. cit.*, p. 275.

¹⁰³ P. Bryden, *op. cit.*, p. 92.

¹⁰⁴ Entrevue, Donald Stevenson, 7 novembre 2002, transcription, p. 8.

¹⁰⁵ Entrevue, Claude Morin, 5 novembre 2002, transcription, pp. 6-7.

dire qu'à l'exception de Maurice Sauvé, qui était un politicien, ce sont des bureaucrates qui ont trouvé une solution et ainsi favorisé le consensus dans ce dossier délicat.

C'est à la réunion du Cabinet Lesage du 15 avril 1964 que le Conseil des ministres a étudié un mémoire du gouvernement fédéral daté de la veille. Le compte-rendu se lit comme suit :

Monsieur Claude Morin, sous-ministre des Affaires fédérales-provinciales est invité dans la salle du Conseil exécutif pour donner des explications aux membres du Cabinet sur un mémoire des intentions du gouvernement fédéral, concernant certains aspects des relations fédérales-provinciales. M. Morin donne lecture du mémoire en question relatif : 1. aux allocations sociales; 2. aux prêts aux étudiants; 3. aux arrangements fiscaux; 4. aux programmes conjoints; 5. à l'établissement d'un fonds de retraite. Pour ce qui est des quatre premiers items, le premier ministre exprime sa satisfaction quant aux propositions faites par le gouvernement fédéral. Quant au cinquième item, vu qu'il s'agit de l'acceptation d'un tout, le premier ministre croit qu'il faut faire certaines concessions et accepter les propositions du gouvernement d'Ottawa quant au système de plan de retraite, avec certaines modifications. M. Claude Castonguay, également invité dans la salle du Conseil exécutif, donne des précisions aux membres du Cabinet sur le projet de caisse de retraite du gouvernement fédéral. À la suite de ces explications, le premier ministre dit qu'il va se mettre immédiatement en communication avec l'honorable Lester B. Pearson pour lui demander s'il accepte les modifications proposées par le gouvernement du Québec. Par la suite, le premier ministre informe ses collègues que le gouvernement fédéral a accepté les conditions posées par le gouvernement provincial.¹⁰⁶

Le télégramme du Premier ministre Pearson annonçant à tous ses homologues provinciaux les nouvelles propositions fédérales ne sera envoyé que le lendemain, le 16 avril, suivi d'une lettre de confirmation le 17.¹⁰⁷ Ce télégramme présentait les solutions du gouvernement fédéral aux problèmes qui avaient été soulevés à la Conférence. Le Premier ministre Pearson reconnaissait que la charge financière des provinces avait augmenté de beaucoup, particulièrement en matière d'éducation. Il déclarait que l'amélioration des établissements d'enseignement était un besoin prioritaire au pays, et affirmait que les ententes financières reflèteraient ce fait. Le gouvernement fédéral offrait d'augmenter les revenus des provinces de

¹⁰⁶ ANQ, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 5, procès-verbal du 15 avril 1964, p. 110.

¹⁰⁷ PAA, 77.173 file 425c, lettre du Premier ministre Pearson à E.C. Manning, datée du 17 avril 1964.

87 millions de dollars. Il proposait aussi une revue complète du système de taxation. Parce que cette revue prendrait un certain temps, il proposait une nouvelle échelle temporaire des partages pour compenser les provinces.¹⁰⁸

Le second sujet abordé dans la lettre était celui des pensions. Le Premier ministre Pearson reprenait le point qu'avait formulé le premier ministre ontarien Robarts à la Conférence. Ce point avait trait à l'importance pour l'unité du pays que les ententes sur les pensions ne créent pas d'obstacle aux libres mouvements de la population. Le régime devait donc être de caractère national. Pearson se demandait si les deux régimes de pension, celui du Québec et celui du Canada, ne pouvaient pas être harmonisés. Il confirmait que des démarches avaient été entreprises en ce sens auprès du gouvernement du Québec et qu'il se pouvait qu'un tel objectif soit réalisable.

Le gouvernement fédéral promulguerait la législation établissant le régime de pension du Canada. Cela n'empêcherait pas une province le voulant d'assumer l'entière responsabilité de l'application du régime à ses travailleurs. Le fait d'administrer le régime permettrait à la province de légiférer sur la perception des contributions, l'investissement des fonds et le versement des prestations. À ces conditions, le gouvernement du Québec était prêt à appuyer une modification constitutionnelle à cet effet.¹⁰⁹ Dans le cas du Québec, le gouvernement fédéral se retirerait du programme d'allocations familiales destinées aux étudiants de 16 et 17 ans et verserait une compensation à la province. Il proposait la même solution à l'égard des programmes de prêts aux étudiants.¹¹⁰

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

Dans cette lettre, le Premier ministre Pearson se montrait très conciliant et coopératif avec les provinces. Le sentiment derrière cette lettre était très simple. Pour l'unité du pays, le gouvernement fédéral devait en venir à une entente avec le Québec et cette entente devait être telle que toutes les autres provinces l'accepteraient.¹¹¹

Les réponses ne se sont pas fait attendre. Le premier ministre Lesage, dans une lettre au Premier ministre Pearson datée du 29 avril, confirmait que le télégramme du 16 avril «[...] apportait plusieurs éléments de solution aux problèmes actuels du Canada».¹¹² Il se disait prêt à participer aux travaux du comité conjoint sur la fiscalité et indiquait qu'il était satisfait des résultats concernant les prêts aux étudiants et les allocations scolaires. La lettre était très positive et le gouvernement du Québec se disait très satisfait de la proposition globale du gouvernement fédéral.

Un mémoire au Cabinet fédéral, daté du 6 mai 1964, confirmait que des mesures avaient été prises pour organiser des rencontres avec des délégués du Québec pour discuter de la procédure du droit de retrait. L'équipe de négociation fédérale serait composée de Gordon Robertson, de R. B. Bryce, et de Tom Kent. Un calendrier de négociations était proposé et il a été décidé d'informer les autres provinces que des négociations avaient été entreprises avec le Québec.¹¹³ Encore une fois, ceci est une marque certaine du fédéralisme exécutif en action. Les bureaucrates étaient utilisés comme première ligne de contact.

Le 15 mai 1964, dans une lettre au premier ministre Lesage, Lester B. Pearson faisait savoir que les gouvernements de toutes les provinces avaient accepté « en principe » la modification nécessaire de l'alinéa 94 a) de la *Constitution*. La modification permettait au

¹¹¹ T. Kent, *op. cit.*, p. 277.

¹¹² ANC, RG-2, vol. 6260, dossier 197-64, lettre du premier ministre du Québec Jean Lesage au Premier ministre du Canada Lester B. Pearson, datée du 29 avril 1964.

¹¹³ ANC, RG-2, vol. 6260, dossier 197-64, *Memorandum to Cabinet on Federal-Provincial Relations - Discussions with provinces on "Contracting out"*, daté du 6 mai 1964.

régime de pension fédéral de prévoir des prestations additionnelles en particulier pour les survivants et les invalides.¹¹⁴ Pearson incluait dans sa lettre le texte de la modification et demandait au premier ministre Lesage, qui désirait soumettre ce texte à l'Assemblée législative, de procéder d'urgence.

Dans sa lettre du 16 avril, le Premier ministre Pearson mentionnait le premier ministre Robarts et le point qu'il avait soulevé à la Conférence sur l'unité du pays pour une raison très simple. Le gouvernement fédéral n'avait pas l'accord de la province de l'Ontario, qui semblait vouloir imiter le Québec avec son propre régime de pension qui serait administré par le gouvernement fédéral. Dans un compte-rendu daté du 24 mai 1964, les fonctionnaires fédéraux font rapport de rencontres avec les hauts-fonctionnaires du gouvernement Robarts.¹¹⁵ Il y est dit que la réaction des fonctionnaires de l'Ontario aux propositions fédérales a été assez bonne. Cependant on y mentionnait aussi que : « The main question, so far as the provisions of the plan itself are concerned, is whether or not Ontario will consider it good tactics to do some grumbling about the special weight given to Quebec's views. »¹¹⁶ Plus loin dans le document, il est mentionné que l'Ontario voudra quelque chose en échange de son acceptation.

[...] however, there is a price for Ontario's acceptance. It relates to the constitutional status of the federal legislation in relation to future provincial legislation. In effect, Ontario has switched from arguing about what the plan should be to asserting that, while accepting the Canada-Quebec plan for the sake of national unity, Ontario must not thereby be put in the position of sacrificing, in form or in fact, rights, which Quebec retains.¹¹⁷

Le 4 juin 1964, dans un mémo adressé à M. Robertson, greffier du Conseil privé, J. E. G. Hardy confirmait que toutes les provinces, à l'exception du Québec et de l'Ontario, pour lesquelles le gouvernement fédéral n'avait rien reçu officiellement, avaient confirmé leur

¹¹⁴ ANQ, FJL, P-688.SS4, lettre du Premier ministre Pearson au premier ministre Lesage, datée du 15 mai 1964.

¹¹⁵ ABCP, « Pensions; Ontario and the opting out », document interne daté du 24 mai 1964, p. 000173.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*

acceptation de l'amendement constitutionnel préparé par le gouvernement fédéral.¹¹⁸ Dans un autre compte-rendu¹¹⁹ concernant des réunions entre des fonctionnaires du Bureau du Conseil privé et du gouvernement de l'Ontario le 11 juin 1964, il est dit que les fonctionnaires de l'Ontario « recognize that the plan as agreed between the federal government and Quebec has to be swallowed more or less whole ».¹²⁰

Du côté du Québec, dans une lettre au Premier ministre Pearson datée du 16 juin, le premier ministre Lesage faisait savoir que « [...] l'Assemblée législative, hier, a approuvé par un vote de 48 à 1 l'amendement constitutionnel que vous suggérez en ce qui touche les pensions et les prestations additionnelles ».¹²¹ Le Québec avait donc accepté l'amendement constitutionnel.

Du côté de l'Ontario, une lettre datée du 17 juin était adressée par le président de la Commission des pensions de l'Ontario, Laurence Coward, à T. Kent. Dans celle-ci, M. Coward informait M. Kent que les fonctionnaires de la province avaient présenté la proposition fédérale à leur gouvernement à la réunion du 11 juin. Malgré tout, il ajoute : « [...] we still see major advantages in a provincial pension act, with administration by the federal government as agent for the province. »¹²² L'Ontario était maintenant la seule province qui n'avait pas ratifié l'amendement constitutionnel et Donald Stevenson nous parle de la provenance du problème :

Lawrence Coward was the consulting actuary to our committee on portable pensions, and he became the first chair of the Pension Commission of Ontario. He was the one who was not for joining the Canada Plan, because I think he had been so much involved in the private sector field. But our little committee recommended to Robarts that we should go in.¹²³

¹¹⁸ ABCP, note de service de J.E.G.Hardy à Robertson, daté du 4 juin 1964, p. 000252.

¹¹⁹ Ce document signé par le Premier ministre Pearson nous a été communiqué grâce à la *Loi sur l'accès à l'information*, mais des paragraphes complets en avaient été prélevés avant qu'il ne nous soit remis. (cf. note 121)

¹²⁰ ABCP, document signé par le Premier ministre Pearson concernant une réunion à Ottawa le 11 juin 1964, p. 000273.

¹²¹ ABCP, lettre du premier ministre Lesage au Premier ministre Pearson, datée du 16 juin 1964, p. 000283.

¹²² ABCP, lettre du président de la *Pension Commission of Ontario*, Laurence Coward, à Tom Kent, datée du 17 juin 1964, p. 000281.

¹²³ Entrevue, Donald Stevenson, 7 novembre 2002, transcription, p. 11.

Ici encore, nous avons plusieurs exemples du fédéralisme exécutif au travail. Tout était mis en œuvre par les fonctionnaires pour trouver des terrains d'entente. Comme on peut s'en rendre compte par le nombre de réunions et les sujets discutés, une certaine forme de négociation a pris place entre les fonctionnaires. Les contacts entre les bureaucrates du gouvernement fédéral et ceux de la province de l'Ontario ont été nombreux.

Cependant, le premier ministre Robarts subissait de grandes pressions de la part de l'industrie de l'assurance, laquelle n'aimait pas le plan fédéral.¹²⁴ De plus, comme nous l'avons vu, il y avait dissidence entre les fonctionnaires. Il y a eu beaucoup de travail de fait pendant l'été 1964, et des corrections ont même été apportées à la législation fédérale pour accommoder la province de l'Ontario.

Le 2 octobre, le premier ministre Robarts revenait cependant à la charge dans une lettre au Premier ministre Pearson. Ce dernier lui a immédiatement répondu le 8 octobre, résumant ainsi la lettre de Robarts : « The main proposal in your letter is, I take it, that Ontario and other provinces should implement our proposed *Canada Pension Plan* in their own legislation and appoint the federal government to administer such legislation on an agency basis. »¹²⁵

Le Premier ministre Pearson, tout en réaffirmant le principe de l'unité nationale, disait ne pas comprendre le retour en arrière de Robarts. Pearson se disait surpris du contenu de la lettre de Robarts puisqu'il y avait eu un contact suivi entre les fonctionnaires des deux gouvernements depuis avril.

¹²⁴ P. Bryden, *op. cit.*, p. 121.

¹²⁵ ABCP, lettre du premier ministre Robarts au Premier ministre Pearson, datée du 8 octobre 1964, p. 000398.

Le gouvernement fédéral considérait que l'idée selon laquelle le gouvernement fédéral agirait comme agent des provinces avait été abandonnée, et cela suite aux discussions des bureaucrates du gouvernement de l'Ontario et d'Ottawa le 11 juin précédent. Le Premier ministre Pearson proposait finalement une réunion privée avec le premier ministre Robarts pour éclaircir cette affaire.¹²⁶ Le lobbying de l'industrie de l'assurance en Ontario obligeait Robarts à tenter une dernière fois d'obtenir un régime où le fédéral serait l'agent des provinces. Après tous ses discours sur l'importance de l'unité nationale, il était devenu impossible pour le premier ministre de l'Ontario de refuser le plan de pension du gouvernement fédéral. Il l'a donc accepté.

Ce que le gouvernement Pearson avait accompli, grâce à cette entente, était la mise en place d'une nouvelle forme asymétrique du fédéralisme canadien. Le régime de pension et l'option de non-participation attachée aux programmes à frais partagés ont été les symboles de ce nouveau fédéralisme asymétrique.¹²⁷ Par son style conciliant, le Premier ministre Pearson avait répondu aux besoins du gouvernement libéral du Québec. Cependant, comme en font foi les documents que nous avons retrouvés, la coopération a été très difficile, notamment pour l'Ontario. Le fédéralisme coopératif était déjà sur le déclin en 1964, et le fédéralisme exécutif prenait beaucoup d'ampleur.

L'organisation des relations fédérales-provinciales au gouvernement fédéral

Robert Broughton Bryce a exercé les fonctions de greffier du Conseil privé et de secrétaire du Cabinet de 1954 à 1963. Il était, selon son successeur Gordon Robertson, un fonctionnaire remarquable qui conservait en mémoire tous les dossiers ayant trait aux relations fédérales-provinciales au Canada.

¹²⁶ *Ibid*

¹²⁷ Michael D. Behiels, « Lester B. Pearson and the Conundrum of National Unity 1963-1968 », dans Normand Hillmer, *Pearson The Unlikely Gladiator*, McGill/Queen's University Press, Montréal/Kingston, 1999, p. 73.

Bob Bryce was an absolutely outstanding public servant who had remarkable abilities. He was the one who pretty well carried in his head all the problems that were of a federal/provincial character. Whether they were financial or policy or political, Bob had the kind of tremendous mentality that could cope with all these things.¹²⁸

Jusqu'au début des années 1960 donc, la mémoire corporative du gouvernement fédéral reposait en la personne de Bob Bryce. Le Bureau du Conseil privé et le ministère des Finances avaient tenté avant 1964 d'établir une certaine coordination des relations fédérales-provinciales au niveau fédéral. Mais, parce que chaque ministère fédéral entretenait les relations nécessaires à l'exercice de ses attributions et gardait jalousement son territoire, la tentative a échoué. Ces efforts ne suffisaient pas car il fallait élaborer des critères harmonisés.¹²⁹

Lors de la Conférence fédérale-provinciale de novembre 1963, il a été décidé de créer, au niveau administratif de chacun des paliers de gouvernement, une « unité spéciale » chargée des relations fédérales-provinciales.¹³⁰ L'intention du Premier ministre Pearson était d'établir le plus tôt possible une telle unité, travaillant sous sa direction, au sein du Conseil privé. Jusqu'à ce qu'un secrétariat permanent soit créé, cette unité a eu pour mandat de mener les activités suivantes :

1. revoir les différentes formes de coopération et de consultation qui existaient à ce moment-là entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux;
2. fournir un point de coordination interministérielle pour les activités des différents ministères fédéraux en matière de relations fédérales-provinciales à l'intérieur des paramètres de la politique du fédéralisme coopératif;
3. porter à l'attention du Premier ministre tous les aspects et implications de nouvelles propositions portées devant le Cabinet;
4. coordonner les préparatifs de la participation du gouvernement fédéral aux réunions et conférences fédérales-provinciales.¹³¹

¹²⁸ Entrevue, Gordon Robertson, 5 novembre 2002, transcription, p. 1.

¹²⁹ Gordon Robertson, « L'évolution du rôle du Bureau du Conseil Privé », présenté à la 23^{ème} assemblée annuelle de l'Institut d'administration publique du Canada, Regina, 8 septembre 1971, p. 11.

¹³⁰ ABCP, D-2-14, lettre de R.G. Robertson expédiée à tous les sous-ministres, datée du 23 janvier 1964, p. 000001.

¹³¹ *Ibid.*

Le 6 mars 1964, Jack Davis, alors secrétaire parlementaire du Premier ministre, a déposé la motion suivante à la Chambre des communes : « That in the opinion of this House, the government should consider the advisability of the immediate establishment of a Secretariat for Federal-Provincial Relations or a similar institution. »¹³² Le 16 mars, deux notes de service, l'une de J. E. G. Hardy à R. G. Robertson,¹³³ l'autre de R. G. Robertson à J. E. G. Hardy¹³⁴ se croisaient presque. Dans la première note de service, Hardy proposait que le nouveau secrétariat s'appelle le « secrétariat des Relations fédérales-provinciales, Bureau du Conseil Privé ». Il suggérait que les fonctions de cette nouvelle unité soit reliées au Cabinet, aux Conférences fédérales-provinciales, aux autres ministères et aux provinces. Il prévoyait aussi un personnel de cinq employés. La conclusion de la note de service nous laisse l'impression que les fonctionnaires ne croyaient pas au bien-fondé du nouveau secrétariat :

As you will note, the above suggestions would achieve the desired degree of expansion in the functions which have until now been performed by the Privy Council Office in the field of federal-provincial relations and in the organizational structure to that end. They would not, at least in the initial stages and until the need has been clearly established, fundamentally alter the concept and approach, which have been followed until now. Yet they would enable the government rightly to claim that something positive is being done about the establishment of more continuing and better liaison arrangements with the provinces.¹³⁵

Gordon Robertson se dit en accord avec les propositions de Hardy. Il a simplement une petite appréhension concernant la désignation de « secrétariat », se demandant si « division » ne serait pas plus appropriée. Cependant, il se dit généralement d'accord avec la description des fonctions et n'a que quelques corrections à apporter. Il propose une réunion entre Tom Kent, Hardy et lui-même pour le lendemain afin de finaliser le document pour le présenter au Premier

¹³² ABCP, lettre du député Jack Davis à R.G. Robertson, datée du 6 mars 1964, p. 000006.

¹³³ ABCP, note de service de J.E.G. Hardy à R.G. Robertson, daté du 16 mars 1964, pp. 000011-000014.

¹³⁴ ABCP, note de service de R.G. Robertson à J.E.G. Hardy, daté du 16 mars 1964, pp. 000007-000010.

¹³⁵ ABCP, note de service de J.E.G. Hardy à R.G. Robertson, daté du 16 mars 1964, pp. 000014.

ministre le plus tôt possible.¹³⁶ La création du nouveau secrétariat se faisait clairement à la demande du Premier ministre Pearson. Les fonctionnaires, en plus de ne pas sembler enthousiasme à cette idée, ne proposaient que le minimum en personnel de soutien pour le secrétariat. Selon eux, il ne fallait pas changer l'approche qu'ils avaient adoptée et qu'ils avaient suivie jusqu'à ce jour au Bureau du Conseil Privé.

Le 4 mai 1964, soit un mois après la Conférence fédérale-provinciale de Québec, le Premier ministre Pearson écrivait à tous les ministres de son Cabinet pour annoncer la création du nouveau secrétariat des Affaires fédérales-provinciales. « At a time when our relations with the provinces are so fundamental, it is of critical importance that our policies should be well coordinated. »¹³⁷ Il poursuivait en demandant la collaboration entière de tous les ministères avec le nouveau secrétariat. Le personnel du secrétariat comprenait un secrétaire, J. E. G. Hardy, un secrétaire adjoint au Cabinet, et un personnel restreint de soutien. Le secrétariat des Relations fédérales-provinciales remplaçait l'unité spéciale de coordination des relations fédérales-provinciales du Conseil privé. Son mandat consistait à reprendre les tâches assignées à l'unité. Le secrétariat devait en outre participer à toutes les consultations et études ayant des implications fédérales-provinciales, fournir aux provinces un point de contact central et offrir un service de soutien pour toutes les consultations et négociations fédérales-provinciales.¹³⁸

La province de l'Alberta et son organisation bureaucratique

Le parti politique du Crédit social était au pouvoir en Alberta depuis plusieurs années, et croyait fermement que l'entreprise privée pouvait se débrouiller avec un minimum d'intervention

¹³⁶ ABCP, note de service de R.G. Robertson à J.E.G. Hardy, daté du 16 mars 1964, pp. 000007.

¹³⁷ ABCP, lettre du Premier ministre fédéral à tous ses ministres, datée du 4 mai 1964, p. 000026.

¹³⁸ ABCP, document 000026, *Provincial Relations Secretariat, Terms of Reference*. (sans date)

de l'État. Le premier ministre Ernest Manning était convaincu qu'un gouvernement pouvait facilement prendre des dimensions disproportionnées. Il croyait fermement en un nombre restreint de membres au Cabinet avec un nombre limité de sous-ministres et de bureaucrates.¹³⁹

Manning se décrivait lui-même comme un « [...] avid champion of individual freedom and of responsive private enterprise ». ¹⁴⁰

Ernest C. Manning, chef du Parti Crédit social, a été premier ministre de la province de l'Alberta pendant 25 ans, de 1943 à 1968. C'était un homme avant tout conservateur et ses convictions religieuses ont fortement influencé l'administration de son gouvernement. L'Alberta n'était certes pas une théocratie pendant les années Manning, malgré que l'administration Manning avait certaines ressemblances avec cette forme de gouvernement.¹⁴¹

La découverte d'une nappe de pétrole en février 1947 à Leduc, une localité située à 40 kilomètres au sud d'Edmonton, a instantanément transformé les perspectives économiques de la province.¹⁴² Le puits de pétrole Leduc n° 1 a en fait été le premier d'une longue série à être forée au cours des années suivantes. Pour le reste du Canada, l'Alberta passait ainsi d'un statut de province pauvre à celui de pilier économique.¹⁴³ Le gouvernement Manning a insisté pour qu'aucune exportation de pétrole n'ait lieu vers d'autres pays ou vers d'autres provinces du Canada avant que l'on n'ait accumulé des réserves d'au moins 30 ans pour les Albertains.

Face au gouvernement fédéral, la position du gouvernement d'Ernest Manning était très près de celle du gouvernement du Québec. L'Alberta tolérait difficilement les ingérences

¹³⁹ T.C. Byrne, *Alberta's Revolutionary Leaders*, Calgary, Detselig Enterprises, 1991, p. 180.

¹⁴⁰ PAA, 77.173, Box 79, *Brief Biography – E. C. Manning*, p. 1.

¹⁴¹ T. C. Byrne, *op. cit.*, p. 145.

¹⁴² En décembre 1929, John Brownlee, chef du parti des *United Farmers of Alberta* avait permis à sa province d'obtenir le contrôle de toutes les ressources naturelles de l'Alberta. En effet le gouvernement de Lyon Mackenzie King, minoritaire de 1926 à 1930, a fait cette concession au *United Farmers of Alberta* en échange de leur appui au Parlement. (source : T.C. Byrne, *op. cit.*)

¹⁴³ D'Arcy Jenish, « Man Who Built Alberta: Ernest Manning Helped Forge a Dynamic Province », *Maclean's*, 4 mars 1996, p. 33.

fédérales dans les domaines provinciaux, et le premier ministre Manning tenait à être consulté par le gouvernement fédéral pour tout changement constitutionnel. Par exemple, en 1949, il s'était opposé à la proposition de donner au Parlement canadien le pouvoir d'amender l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* quant à la sphère de juridiction fédérale. Il était également outré que le Premier ministre St-Laurent n'ait pas consulté les provinces à cet effet.¹⁴⁴ La proposition a été acceptée par le gouvernement britannique malgré les objections de l'Alberta et du Québec.

Sur la scène internationale, l'Alberta avait aussi des bureaux administratifs dans deux pays : le Royaume-Uni, et les États-Unis d'Amérique. Ces bureaux étaient chargés de voir aux intérêts de la province. L'Alberta avait ouvert sa Maison à Londres dès 1925, avec à sa tête un agent général ayant un statut quasi diplomatique. Le bureau de Los Angeles, ouvert en 1962, était responsable de la promotion industrielle de la province.¹⁴⁵

Au cours des années 1960, les convictions du premier ministre Manning à l'effet qu'une petite bureaucratie suffirait à l'Alberta ont vite désavantagé cette province par rapport au Québec et à l'Ontario. En Alberta, les relations fédérales-provinciales avaient été placées depuis les années 1950 sous la responsabilité d'une petite division du ministère des Finances, appelée la division des Relations fédérale-provinciales. Celle-ci ne comportait pas plus de deux ou trois employés qui ne travaillaient que sur les aspects financiers entre le gouvernement fédéral et la province. Le reste des dossiers concernant les relations fédérales-provinciales était géré et administré directement au bureau du premier ministre.

¹⁴⁴ G. Robertson, *Memoirs of a Very Civil Servant : Mackenzie King to Pierre Trudeau*, Toronto, University of Toronto Press, 2000, p. 85.

¹⁴⁵ PAA, *First Annual Report of the Department of Federal and Intergovernmental Affairs to March 31, 1974*, p. 18.

Dans ses relations avec le gouvernement fédéral, le gouvernement de l'Alberta a aussi maintenu un bureau à Ottawa à partir de 1930. Ce bureau était avant tout un poste d'écoute pour le gouvernement de l'Alberta. Le bureau avait pour fonction principale la collecte d'information sur les sujets du jour, la surveillance des travaux de la Chambre des communes et de ses comités, et des organismes fédéraux tel l'Office national de l'énergie lorsque les audiences pouvaient avoir une incidence sur la province.¹⁴⁶

À cette époque, la province de l'Alberta exerçait une influence moindre que le Québec ou l'Ontario aux Conférences fédérales-provinciales. Ses délégations aux Conférences étaient composées d'un nombre très restreint de bureaucrates pour soutenir le premier ministre et les ministres. Malgré tout, le premier ministre Manning a fait tout son possible pendant ces années pour personnellement exercer une certaine influence. Une de ses grandes oppositions pendant cette période se trouvait être le dossier de l'assurance-maladie. À l'époque, ce dossier a marqué l'histoire de la province. En effet, l'Alberta s'est retrouvée isolée dans son opposition au régime. La position du premier ministre Manning était plutôt faible, se résumant à dire que le plan était d'une validité douteuse sur le plan constitutionnel et qu'il représentait un assaut grave sur les libertés individuelles de par l'insistance du gouvernement fédéral sur l'universalité du plan.¹⁴⁷

La Conférence fédérale-provinciale de juillet 1965 avait comme sujet principal à l'ordre du jour les services de santé et la possibilité d'un régime d'assurance-maladie.¹⁴⁸ Manning est allé à la Conférence en compagnie de quatre ministres et quatre conseillers, dont le directeur de la division des Services médicaux au ministère de la Santé de l'Alberta. Il n'a cependant fait aucune déclaration préliminaire, choisissant plutôt de faire connaître son opposition au régime

¹⁴⁶ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs of Alberta, Administrative History*, p. 1.

¹⁴⁷ T. Kent, *op. cit.*, p. 368.

¹⁴⁸ BDP, *Conférence fédérale-provinciale, Ottawa 19-22 juillet, 1965, Compte-rendu, Ottawa, Bureau du Conseil privé, Imprimeur de la Reine, 1968*, p. 16.

seulement pendant les discussions.¹⁴⁹ Un de ses points était qu'un tel système publiquement administré inviterait inévitablement des abus du service de la part du public et des abus financiers de la part des médecins.¹⁵⁰

Dans un discours sur le sujet le 21 septembre 1965, J. Donovan Ross, ministre de la Santé de l'Alberta, expliquait la position du premier ministre Manning en ces termes :

At the July Conference, our Premier, Mr. Manning voiced his grave concern with the Prime Minister's Medicare proposals, not because he or any of us in Alberta are opposed to the development of a national health care program, but rather because of the socialistic method by which the Federal Government proposed – yes, insisted it must be carried out.¹⁵¹

Le ministre Ross poursuivait son allocution en expliquant l'inconstitutionnalité d'une telle démarche. Selon lui, le but principal d'une constitution est de protéger la liberté de ses citoyens et plus particulièrement de ses minorités. Finalement, il résumait l'opposition de l'Alberta au régime comme suit :

The principles of the Medicare program presented by the federal government, that we still strenuously oppose, are those of universality, which in effect is a compulsory regimentation of the Canadian people and the imposition of a centralised government machinery to operate such a proposed program. Those two principles, if maintained in a national Medicare program, will initiate the gradual but sure destruction of personal responsibility and freedom of choice initially for those things in our society that traditionally have been considered the individual's responsibility to provide for himself and his family, but eventually far beyond the limited area now being studied.¹⁵²

Cependant, aucun document ou étude n'avait été produit pour appuyer ces revendications. Une abondance correspondance a été échangée entre le premier ministre Manning et le Premier ministre Pearson en 1967 et 1968.

¹⁴⁹ *Id.*, p. 131.

¹⁵⁰ P. Bryden, *op. cit.*, p. 143.

¹⁵¹ PAA, Manning's Papers, acc no. 77.173 Box 79, *Speech of J Donovan Ross, Minister of Health at the Conference of Health Ministers, Edmonton, September 21, 1965*, p. 1.

¹⁵² *Id.*, p. 2.

Pearson est resté ferme dans ses positions et, malgré toutes ses protestations, le premier ministre Manning n'a pas réussi à contrer les initiatives d'Ottawa ni à obtenir des concessions pour sa province dans ce dossier.

De l'autre côté, les provinces de l'Ontario et du Québec avaient toutes deux de grandes réserves sur le fait qu'Ottawa utiliserait son pouvoir de dépenser dans ce qui était avant tout un champ de juridiction provincial. Ces deux provinces ne remettaient pas en question le principe d'universalité du régime qu'elles acceptaient. L'hésitation première de l'Ontario à se joindre au programme semblait être son ambivalence face au rôle à accorder à l'entreprise privée. Le Québec, quant à lui, voulait avant tout garder un contrôle sur le programme lui-même. Ces deux provinces se sont finalement jointes au programme, lequel y est entré en vigueur quelques années plus tard.¹⁵³

Le régime national et universel d'assurance-maladie a donc été adopté et est entré en fonction le 1^{er} juillet 1968. Parce que ce programme était obligatoire, il était impensable que les Albertains, qui devaient contribuer financièrement au programme par leurs taxes, n'en retirent pas les bénéfices. La province de l'Alberta, devant un fait accompli, a donc cédé et établi l'organisation administrative nécessaire pour assurer sa population et se conformer à la loi.¹⁵⁴

La province de l'Ontario et son organisation bureaucratique

La tradition des rapports entre l'Ontario et les gouvernements étrangers est longue. Le Bureau de l'agent général de l'Ontario à Londres, en Angleterre, datait de 1908. Il a été administré de 1908 à 1916 par la direction de la Colonisation et de l'immigration du ministère de

¹⁵³ Hyman Solomon, « Medicare sickness threatening Federal-Provincial Conference », dans *Financial Post*, 62:7, 20 janvier 1968, p.1-2.

¹⁵⁴ Malcolm Taylor, « Health Insurance : The Roller-Coaster in Federal-Provincial Relations », dans David Shugarman et Reg Whitaker, *Federalism and Political Community : Essays in Honour of Donald Smiley*, Peterborough, Broadview Press, 1989. p. 82.

l'Agriculture. En 1916, la responsabilité en a été transférée au ministère des Terres, Forêts et Mines, avant de retourner au ministère de l'Agriculture en 1920. En 1930, un nouvel édifice a été officiellement ouvert à Londres et, à partir de ce moment-là, le bureau a été connu sous le nom de « Ontario House » (Maison de l'Ontario). Des contraintes budgétaires ont obligé la Maison de l'Ontario à fermer de 1934 à 1944, puis elle a été rouverte et placée sous la direction du premier ministre.¹⁵⁵

Les années 1960 ont également vu l'Ontario ouvrir des bureaux dans une douzaine de villes américaines et européennes, et envoyer des délégations commerciales à l'étranger pour vendre ses produits.¹⁵⁶ Sur la scène internationale, c'est le secrétariat de la Coordination des activités externes de l'Ontario qui a toujours maintenu le lien avec le ministère fédéral des Affaires extérieures à Ottawa et qui assurait la coordination des activités internationales des ministères du gouvernement provincial.

C'est en 1960 que le premier ministre ontarien Leslie Frost décidait de donner une plus grande importance aux affaires intergouvernementales de la province. Il a donc chargé le ministère des Affaires économiques (« Department of Economics ») de ces nouvelles fonctions. Le ministère est ainsi devenu le ministère des Affaires économiques et intergouvernementales (« Department of Economics and Intergovernmental Affairs »). Ce ministère devenait ainsi responsable de la préparation et de la tenue de toute négociation impliquant un autre gouvernement.¹⁵⁷ De trente à quarante fonctionnaires travaillaient pour le ministère à ce moment là. Malgré que la section des Affaires intergouvernementales ne comportait que quelques

¹⁵⁵ APO, RG 9-7, *Ontario House records, Administrative History, 1944-1993*, p. 1.

¹⁵⁶ D. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, 2^e édition, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1976, p. 70.

¹⁵⁷ George Bell et Andrew Pascoe, *The Ontario Government Structure and Functions*, Wall & Thompson, Toronto, 1988, p. 344.

employés, « [...] the whole ministry got involved from time to time »¹⁵⁸ lorsqu'il y avait des dossiers importants et urgents.

La fin des années 1950 et le début des années 1960 ont vu le gouvernement de l'Ontario et son premier ministre Leslie Frost concentrer leurs efforts sur l'éducation. Les sujets des écoles séparées et de l'éducation post-secondaire ont continué de recevoir son attention même après sa retraite de la vie politique en 1961.¹⁵⁹ Au niveau fédéral, Frost avait fondé beaucoup d'espoir sur le nouveau gouvernement Diefenbaker. Comme nous l'avons vu plus haut, à la Conférence fédérale-provinciale de 1960, Frost croyait fermement qu'il en viendrait finalement à un accord avec le gouvernement fédéral concernant les ententes fiscales. Mais cela n'a pas été le cas. Il aurait voulu pour le pays ce qu'il considérait un partage fiscal plus équitable pour la fédération. Le gouvernement fédéral avait d'autres préoccupations. Le Québec, avec son nouveau gouvernement libéral, venait de présenter à la Conférence un plan très ambitieux. Frost a démissionné en 1961 pour être remplacé, lors d'un congrès animé, par John Parmentier Robarts.

Ce dernier a été premier ministre de l'Ontario de novembre 1961 à mars 1971 et a transformé le gouvernement de l'Ontario. Auparavant, le gouvernement paternaliste de Frost dominait par une administration rurale fondée essentiellement sur les contacts personnels. John Robarts a quant à lui progressivement instauré un professionnalisme au sein de son administration et a donné une orientation plus urbaine au régime. Ceci ne s'est pas immédiatement traduit par une augmentation substantielle du nombre de fonctionnaires provinciaux, mais Robarts s'est entouré d'une nouvelle équipe plus jeune ayant des vues plus modernes. Il entretenait une grande passion à l'égard du Canada et croyait en l'unité du pays. Il

¹⁵⁸ Entrevue, Donald Stevenson, 7 novembre 2002, transcription, p. 2.

¹⁵⁹ R. Graham, *op. cit.*, p. 383.

a exercé un rôle central tout au long des années 1960 dans le domaine des relations fédérales-provinciales.

Dans le dossier des caisses de retraite, à la Conférence fédérale-provinciale de 1964, le rôle de modérateur de Robarts entre le gouvernement fédéral et celui du Québec a été favorablement accueilli. Cependant, Robarts voyait que les efforts de l'Ontario étaient peu fructueux et estimait que les concessions faites au Québec par Ottawa l'avaient été aux dépens de l'Ontario. L'Ontario avait toujours été la province dominante de la fédération et elle perdait de la vitesse. Ce n'est qu'après de multiples pressions et au nom de l'unité nationale que l'Ontario a finalement accepté le nouveau régime de pension du gouvernement fédéral.¹⁶⁰

La Conférence fédérale-provinciale d'octobre 1964 a été moins ardue. Des discussions très fructueuses se sont tenues sur plusieurs sujets, dont les impôts, la politique en matière de ressources naturelles et la *Constitution*. Tous les premiers ministres ont accepté la proposition Fulton-Favreau de modification de la *Constitution*. En 1965 et 1966, les travaux ayant trait à la *Constitution* se sont poursuivis, et l'on parlait même de rapatriement.

En 1965, le premier ministre John Robarts, en réponse à une inquiétude grandissante concernant le nationalisme au Québec et les initiatives fédérales en matière de fiscalité, créait le ministère de l'Économie et du développement. Ce ministère était sous la direction de l'économiste en chef Ian Macdonald. Donald Stevenson nous apprend que l'arrivée de Ian Macdonald au ministère en janvier 1965 avait beaucoup influé sur John Robarts.¹⁶¹ Macdonald a réorganisé le ministère de main de maître. Une des quatre directions du ministère est devenue le secrétariat des Affaires fédérales-provinciales. En 1966, le ministère était fusionné au ministère

¹⁶⁰ A. McDougall, *op. cit.*, p. 129.

¹⁶¹ Entrevue, Donald Stevenson, 7 novembre 2002, transcription, p. 15.

du Trésor pour devenir le ministère du Trésor et de l'économie, sous la direction du ministre Charles McNaughton.¹⁶²

Au moment de sa création, le secrétariat des Affaires fédérales-provinciales s'occupait surtout de questions non fiscales et tout particulièrement des réformes constitutionnelles. Le 5 janvier 1965, le premier ministre Robarts créait également le *Ontario Advisory Committee on Confederation*. Les raisons invoquées pour la création d'un tel comité étaient nombreuses :

Whereas the Government is concerned with the position of Ontario within the framework of Confederation; and Whereas the relationship between the Provinces and between the Provinces and the Federal Government has undergone great changes since Confederation; and Whereas the Government is desirous of seeking continuing advice in all matters which will assist it in performing its part in maintaining and strengthening the unity of Canada [...], the object of the Committee shall be to advise the Government with respect to : (i) matters in relation to and arising out of the position of Ontario in Confederation, (ii) the present and future Constitutional requirements of Ontario considered both independently of and in relation to the Constitutional changes and amendments which have been established or are being studied by any Province or by the Federal Government, (iii) such specific matters and questions arising from the aforesaid as the Government may from time to time refer to the Committee.¹⁶³

Le comité était présidé par Ian Macdonald, sous-ministre du Trésor et de l'économie, et comprenait dix-huit membres, d'expérience et d'avis variés.¹⁶⁴ Ainsi, les opinions exprimées par le comité reflétaient mieux la diversité canadienne, ce que John P. Robarts recherchait. Le secrétaire du comité était Edward Greathed, directeur du secrétariat des Affaires fédérales-

¹⁶² G. Bell et A. Pascoe, *op. cit.*, p. 345.

¹⁶³ APO, RG 18-253, *Ontario Advisory Commission on Confederation records, Terms of Reference*, p. xi.

¹⁶⁴ Le professeur Alexander Brady de la faculté de politique économique de l'Université de Toronto, le professeur John Conway de la faculté d'histoire de l'Université York, le professeur Donald Creighton de la faculté d'histoire de l'Université de Toronto, le doyen Richard M. Dillon de la faculté de génie de la University of Western Ontario; le D^r Eugene Forsey, directeur de la recherche au Congrès canadien du travail, le professeur Paul Fox de la faculté de politique économique de l'Université de Toronto, George Gathercole, premier vice-président de Hydro Ontario, le professeur Bora Laskin de la faculté de droit de l'Université de Toronto, le doyen W. R. Lederman de la faculté de droit de l'Université Queen's, Clifford Magone, sommité en droit constitutionnel, le Révérend D^r Lucien Matte, président de l'Université de Sudbury, le professeur John Meisel de la faculté de science politique de l'Université Queen's, le professeur Craig Melvor de la faculté d'économie de l'Université McMaster, le professeur Edward McWhinney de la faculté de droit de l'Université de Toronto, Harvey Perry, directeur exécutif de l'Association des banquiers canadiens, Roger Séguin, ancien président du Ottawa Separate School Board, et T.H.B. Symonds, président de l'université Trent (source : Globe and Mail , *Confederation Committee Terms Set Out*, 24 février 1965)

provinciales.¹⁶⁵ D'après Donald Stevenson, il y avait peu de consensus dans ce groupe parce que sa composition était tellement hétérogène. « You had Eugene Forsey at one end, and Donald Creighton who was a centralist and a bit of a Francophobe, at the other. »¹⁶⁶ Eugene Forsey favorisait la dualité linguistique au pays et aussi un centralisme à la Trudeau. Suivait toute la gamme des opinions. Par exemple, les politologues John Meisel et Paul Fox et l'historien Tom Symonds étaient très intéressés par le rôle que l'Ontario pouvait jouer pour concilier les aspirations du Québec dans la fédération et pour faire face aux sujets soulevés par la Révolution tranquille.¹⁶⁷

Our committee was broken down into three groups: a constitutional group that tended to be pretty conservative; an economic and fiscal group that was pretty practical. It had for instance George Gathecole as a member, who was by then the president of Ontario Hydro; and Harvey Perry, who had been a former head of federal-provincial finance in the federal department of Finance and the head of the Canadian Tax Foundation. Then we had a cultural and linguistic group, which was chaired by Alexander Brady of the University of Toronto, a well-know political scientist. In that group, we got involved with all kinds of issues. We recommended very strongly that we set up public French-language secondary schools in Ontario. It was probably their advice that pushed Robarts to accept what was a major issue for the Franco-Ontarian community.¹⁶⁸

Robarts avait très confiance en son comité consultatif et il semble qu'il aimait énormément ses discussions. « And he [Robarts] said later that he didn't enjoy anything more that sitting in the evenings occasionally with this Advisory Committee on Confederation, with his feet up, a drink and a cigar, and listening to a group made up primarily of distinguished academics talk over the big issues of the country. »¹⁶⁹

¹⁶⁵ APO, RG 18-253, *Ontario Advisory Commission on Confederation records, Terms of Reference*, p. xiii.

¹⁶⁶ Entrevue, Donald Stevenson, 7 novembre 2002, transcription, p. 16.

¹⁶⁷ *Id.*, p. 17.

¹⁶⁸ *Id.*, p. 18.

¹⁶⁹ *Id.*, p. 16.

Robarts voulait se départir de l'idée que l'avenir du Canada reposait sur le principe des deux nations, soit l'axe Ottawa-Québec. C'est un peu la raison pour laquelle il résistait à l'idée de créer un secrétariat permanent fédéral-provincial. En 1965, voulant définir un nouveau rôle pour l'Ontario dans la fédération, les discours de Robarts ont commencé à se centrer sur le thème de l'unité canadienne.¹⁷⁰

À la fin de 1966, Robarts estimait que le fédéralisme coopératif ne fonctionnait pas. La tentative de rapatriement de la *Constitution* avait échoué. L'unité canadienne était à son niveau le plus bas depuis des années. Robarts demeurait cependant un leader en qui les Ontariens et le reste des Canadiens avaient très confiance. Il était l'un des hommes d'État les plus respectés d'une fédération confuse et complexe. Le Canada, à la veille de son centenaire, avait de grands défis à surmonter.¹⁷¹

Conclusions

Avant le fédéralisme coopératif, il existait – et il existe toujours – un autre phénomène appelé la conciliation des intérêts des élites. Ce phénomène caractérise les négociations fédérales-provinciales depuis leurs débuts. Ce système fonctionne le plus souvent derrière des portes closes, derrière un paravent de conventions constitutionnelles qui occulte normalement les activités de négociation et de prise de décisions.¹⁷² De plus, le fait que la *Constitution* canadienne sous-entende la définition des rôles de la Couronne, du Cabinet et du Parlement ou reste vague à leur sujet limite aussi beaucoup la transparence du processus politique. Il ne faut

¹⁷⁰ A.K. McDougall, *op. cit.*, p. 166.

¹⁷¹ *Id.*, p. 176.

¹⁷² S. J. R. Noël, « Political Parties and Elite Accommodation: Interpretations of Canadian Federalism », dans P. Meekison, *op. cit.*, p. 65.

pas oublier que, compte tenu de la nature des conventions régissant le principe de la responsabilité ministérielle, le travail des fonctionnaires manque également de transparence.

Toutefois la nature du fédéralisme inter-étatique doublé de la nouvelle forme de fédéralisme exécutif des années 1960 à 1966 a tout naturellement encouragé les élites à rechercher et souvent à provoquer des compromis. Ces six années de fédéralisme qui se voulait coopératif se sont révélées celles où cette conciliation des intérêts des élites s'est lentement effritée.

Quoi qu'il en soit, en ce qui concerne les relations fédérales-provinciales, les années 1960 à 1966 ont été les années du Québec. La création de son nouveau ministère des Affaires fédérales-provinciales a permis à la province de réaliser des gains importants entre autres dans les domaines des pensions et de l'option de retrait. Pendant sa Révolution tranquille, le Québec s'est affirmé au sein de la fédération. La coordination des dossiers par Claude Morin, sous-ministre des Affaires fédérales-provinciales, a été plus qu'efficace pour la province. Son influence personnelle sur les dossiers, y compris celui du rapatriement de la *Constitution*, a été très grande. L'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales au Québec a donné à cette province des outils de négociation solides.

Le premier ministre ontarien John Robarts l'a immédiatement remarqué à la Conférence fédérale-provinciale de 1963, et il en est venu à la conclusion que c'était ce nouveau groupe de personnes dans l'entourage du premier ministre Lesage qui lui donnait un avantage dans les négociations. Il constatait que le gouvernement fédéral se montrait très peu réceptif aux demandes de sa province, ce qui lui a fait critiquer le travail de l'équipe ontarienne et remettre en question le rôle de sa province au sein de la fédération. Il voyait un nouvel axe Ottawa-Québec se développer qui, automatiquement, menaçait et remettait en question le rôle traditionnel de l'Ontario au sein de la fédération. Il a fait quelques tentatives de réorganisation administratives

en créant en 1965 le secrétariat des Relations fédérales-provinciales, une division du ministère du Trésor et de l'économie, ainsi que le *Ontario Advisory Committee on Confederation*.

Du côté du gouvernement fédéral, le même constat a eu lieu lors de la Conférence de 1963. Le Premier ministre Pearson a très clairement remarqué l'appui et le support que le ministère québécois des Affaires fédérales-provinciales donnait au premier ministre Lesage et le pouvoir que celui-ci en retirait. Le Premier ministre fédéral a aussitôt formé une unité spéciale du Conseil privé chargée des relations fédérales-provinciales. Cependant, ses hauts-fonctionnaires ne semblaient pas croire au bien fondé de cette unité. Ils ont donc établi une très petite unité qui ne devait pas rompre avec les pratiques passées. Quoi qu'il en soit, l'importance de l'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales du Québec représentait pour les observateurs avertis une force tangible.

Le premier ministre albertain Ernest Manning avait de son côté beaucoup de difficulté à influencer les dossiers et à faire reconnaître les positions de l'Alberta. Le soutien administratif dont il disposait aux Conférences fédérales-provinciales n'était pas en proportion avec ceux des autres provinces. Malgré les besoins de l'Alberta, les délégations de cette province étaient toujours des moins nombreuses. Ernest Manning comptait beaucoup trop sur son éloquence personnelle à un moment où les règles de négociations étaient transformées par l'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales. Par exemple, dans les discussions sur l'assurance-santé, ses arguments manquaient de toute évidence de poids. Son argument politique aurait beaucoup bénéficié de l'apport de statistiques et de preuves mesurables, habituellement fournies par des experts.

Le fédéralisme coopératif semble n'avoir duré que quelques années. Il était très difficile, sinon impossible, pour le gouvernement fédéral d'adopter des positions rigides face aux provinces. L'époque demandait un retour du balancier en faveur de la décentralisation. Cela

n'était en fait qu'une évolution normale du système fédéral. La suite était à prévoir : les provinces allaient demander une révision constitutionnelle globale.

CHAPITRE III

LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES DE 1966 À 1971 : FÉDÉRALISME DE CONCERTATION

Le fédéralisme de concertation s'exprime par les relations qui existent entre les dirigeants élus et désignés de deux ordres de gouvernement. Dans la fédération canadienne, les pouvoirs du système de relations fédérales-provinciales reposent sur deux éléments. Le premier est le partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces stipulé dans la *Constitution* canadienne. Le second repose sur un système parlementaire par lequel l'exécutif et le législatif se superposent au niveau du Cabinet.¹ C'est ainsi que celui-ci devient la force motrice de chaque gouvernement. Au début de 1967, les gouvernements provinciaux voulaient une redéfinition de la fédération canadienne et une révision du partage des compétences entre eux et le gouvernement fédéral. Le pays allait donc entreprendre sa première grande ronde de négociations constitutionnelles.

Dans ce chapitre nous verrons que le premier ministre Robarts de l'Ontario, en cherchant à conserver à sa province la place de choix qu'elle occupait dans la fédération, a déclenché tout le processus constitutionnel. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, les relations de l'Ontario avec le gouvernement fédéral n'étaient pas des meilleures. La province voulait briser l'axe Québec-Ottawa qui semblait s'être développé pendant les années Lesage et redéfinir le rôle de l'Ontario au sein de la fédération. Le premier ministre Robarts allait donc défier le gouvernement fédéral en convoquant la *Conférence sur la Confédération de demain*. Tout ceci allait mettre en branle au pays une ronde de négociations constitutionnelles fédérales-provinciales qui allait durer près de trois ans et aboutir à l'Entente constitutionnelle de Victoria en 1971.

¹ D. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the eighties*, 3^e édition, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Limited, 1980, p. 91.

Le premier ministre de l'Alberta, Ernest Manning, était aux dernières années d'un régime qui avait duré 25 ans. Nous avons vu précédemment que ses années au pouvoir ont été marquées par peu de gains pour sa province au niveau des négociations avec le gouvernement fédéral. L'Alberta a même été obligée de participer au régime d'assurance-santé du pays malgré sa forte opposition. Dans ce chapitre nous verrons que pendant les négociations constitutionnelles, Manning s'est fortement opposé aux principes du biculturalisme et du bilinguisme, sans succès. En 1969, il a été remplacé à la tête du Parti du Crédit Social par Harry E. Strom, qui est alors devenu premier ministre de la province jusqu'en 1971. Strom a terminé les négociations constitutionnelles sur la même lancée qu'Ernest Manning.

Nous allons voir que le Québec, lequel avait instauré sous l'administration Lesage une nouvelle stratégie de négociation avec Ottawa, allait poursuivre dans la même foulée avec les nouveaux gouvernements de l'Union nationale de Daniel Johnson et de Jean-Jacques Bertrand, puis avec le retour d'une administration libérale sous Robert Bourassa. Au Québec, afin de continuer le programme de modernisation, il importait grandement pour la province d'exercer son pouvoir dans ses domaines de compétence. Cela voulait dire qu'il ne suffisait plus de lutter contre le gouvernement d'Ottawa pour l'empêcher d'envahir ces domaines mais il fallait aussi les occuper. De tels efforts demandaient des ressources financières importantes qui drainaient les revenus du Québec.² Le Québec se devait donc de défier de plus en plus Ottawa et de remettre en question les procédures du gouvernement fédéral. « Rather than being simple struggles over the definition of governmental jurisdiction, they were struggles over the exercise of governmental power. »³ Cela voulait dire un accroissement de la structure bureaucratique du Québec et la création d'emplois. Cela voulait aussi dire une plus grande demande sur les efforts de

² Kenneth McRobert, *Québec, Social Change and Political Crisis*, Toronto, McClelland and Stewart, 1988, p. 140.

³ *Ibid.*

coordination et, de là, une très grande expansion du ministère des Affaires fédérales-provinciales du Québec.

Nous allons aussi voir que, bien qu'un nouveau gouvernement de l'Union nationale était porté au pouvoir au Québec le 5 juin 1966, Claude Morin, sous-ministre provincial des Affaires fédérales-provinciales, allait demeurer en fonctions malgré son affiliation politique avec l'ancien premier ministre Lesage. Il travaillera sous la direction du nouveau premier ministre Daniel Johnson et de son successeur, Jean- Jacques Bertrand. Ainsi, il jouera un rôle important dans les négociations que ceux-ci mèneront avec Ottawa.⁴ Le ministère des Affaires intergouvernementales était plus ou moins devenu le gardien des intérêts du Québec en matière de négociations. En effet, quel que soit le gouvernement au pouvoir, les demandes du gouvernement du Québec étaient dans la même ligne de pensée. Cette constance dans les demandes est décrite dans un document du gouvernement provincial : *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental*.⁵

Nous constaterons que les gains vont se ralentir pour le Québec. En effet, le gouvernement fédéral va mettre de l'avant un nouveau négociateur, Pierre Elliott Trudeau, qui utilisera une différente stratégie dans les négociations du gouvernement fédéral avec les provinces. Il réorganisera l'administration des relations fédérales-provinciales au Bureau du Conseil privé et prendra en main la teneur des négociations.

Dans cette revue des négociations, nous débuterons par la *Conférence sur la Confédération de demain*. Nous verrons comment cette conférence, qui n'a somme toute pas produit de décision majeure, a innové et forcé une révision constitutionnelle. Nous passerons

⁴ G. Fraser, *PQ : René Lévesque and the Parti Québécois in Power*, Toronto, MacMillan of Canada, 1984, p.194.

⁵ Gouvernement du Québec, ministère du Conseil exécutif, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental*, 1978 (mis à jour en 2001).

ensuite aux négociations constitutionnelles de 1968 à 1971. Pour ce faire, il faudra faire un léger retour en arrière aux deux tentatives d'amendement de la *Constitution* du début des années 1960, les formules Fulton et Fulton-Favreau, afin de comprendre les raisons de leurs rejets par le Québec en 1962 et en 1966. Il importera ensuite d'étudier le travail accompli pendant toutes les Conférences constitutionnelles et ce, à partir de 1968. Les positions constitutionnelles adoptées par les provinces, et l'habileté de ces dernières à influencer le débat seront étudiées. Ceci nous permettra d'analyser et de comprendre le fédéralisme exécutif en action de la fin des années 1960.

La province de Québec

L'Union nationale, dirigée par Daniel Johnson, avait rallié en 1962 la classe ouvrière du Québec. Cette association tenait encore en 1966.⁶ Ce sont donc la classe ouvrière et rurale ainsi que les tenants du séparatisme qui ont reporté l'Union nationale au pouvoir aux élections de 1966. En conséquence, les positions mises de l'avant par Daniel Johnson étaient souvent teintées par le désir de plaire à cet électorat.

Gordon Robertson, ancien greffier du Conseil privé, affirme n'avoir jamais rien vu dans les actions de Daniel Johnson qui puisse laisser croire qu'il était séparatiste. D'après Robertson, le slogan électoral de Johnson, *Égalité ou indépendance*, n'avait servi qu'à plaire aux fédéralistes et aux séparatistes.⁷ Cependant, Daniel Johnson devait pour rester au pouvoir agir de façon à plaire aux séparatistes surtout dans ses relations avec le gouvernement fédéral.

⁶ K. McRobert, *op. cit.*, p. 172.

⁷ Gordon Robertson, cité dans Robert Bothwell, Ian Drummond et John English, *Canada Since 1945: Power, Politics and Provincialism*, Toronto, University of Toronto Press, 1989 (1981), p. 124.

Daniel Johnson n'a été au pouvoir que pendant deux ans puisqu'il est mort en 1968. Le mandat de son gouvernement a été complété par son remplaçant, l'honorable Jean-Jacques Bertrand. Pendant ses deux années, Daniel Johnson a fait maintes déclarations visant à promouvoir un État du Québec. Avec le soutien du ministère des Affaires fédérales-provinciales sous la direction de Claude Morin, Daniel Johnson, à dessein ou par accident, préparait le terrain pour une transformation du Québec vers un État indépendant moderne et français. En effet, Daniel Johnson avait adopté de nouvelles idées constitutionnelles dès 1963. Pierre Gaudin nous le confirme en nous disant que « cette date constitue une étape importante de l'évolution constitutionnelle de Johnson. Il a trouvé deux idées clés – une nouvelle constitution et la reconnaissance de deux nations égales – qui seront le noyau de sa stratégie constitutionnelle des années à venir ».⁸ C'était ce que Godin appelle le « nouveau nationalisme »⁹, qui s'éloignait de la vision libérale de Lesage pour se rapprocher étrangement de la vision péquiste des années à venir. Pourtant, Daniel Johnson était ce que l'on appelle aujourd'hui un souverainiste, non un indépendantiste.

La période au pouvoir de Daniel Johnson a aussi été marquée par un épisode important du mouvement séparatiste du Québec : la déclaration du général de Gaulle du haut du balcon de l'Hôtel de ville de Montréal. Celle-ci, en 1967, a fait couler beaucoup d'encre, a effrayé plusieurs fédéralistes et a fait se réjouir un grand nombre de séparatistes. Daniel Johnson a très vite compris que cette déclaration lui causerait des problèmes.¹⁰ Cependant, comme tout bon politicien, il a choisi de ne pas la condamner officiellement, laissant au gouvernement fédéral le soin de le faire avec force.

⁸ Pierre Gaudin, *Daniel Johnson : 1946-1964 la passion du pouvoir*, Montréal, Les éditions de l'homme, 1980, p.374.

⁹ *Id.*, p.375.

¹⁰ Dale Thompson, *Vive le Québec libre*, Toronto, Deneau Publishers, 1988, p. 207.

Il faudra attendre le 14 avril 1967 pour que soit sanctionnée la *Loi modifiant la Loi du ministère des Affaires fédérales-provinciales*. Par cette loi, le ministère changeait officiellement de nom pour devenir le ministère des Affaires intergouvernementales, étendant officiellement ses pouvoirs aux affaires internationales. En réalité, la prise en charge des affaires internationales n'était pas si soudaine. Depuis 1965, le ministère des Affaires fédérales-provinciales avait été amené à coordonner les relations du Québec avec l'étranger en matière de coopération.¹¹ Ces relations internationales avaient pris beaucoup d'ampleur en quelques années et cela surtout avec la France. Les deux gouvernements avaient même signé en février 1965 des ententes de nature internationale dans les domaines de l'éducation et de la culture.¹² Cette coordination des affaires internationales était cependant une fonction qui ne faisait pas partie du mandat du ministère. Il était donc devenu nécessaire en 1967 de la légitimer par une loi, surtout avec les ambitions internationales que le ministère avait pour Expo 67.

L'expansion des relations internationales du Québec était principalement due à ce que l'on a appelé la « doctrine Gérin-Lajoie » de 1965. Cette doctrine exposait la thèse du « prolongement externe des compétences internes » de la province. Paul Gérin-Lajoie, alors ministre de l'Éducation du Québec, a pour la première fois exposé cette théorie le 12 avril 1965 dans une allocution prononcée devant les membres du corps consulaire de Montréal. Dans son allocution il soulevait les points suivants :

Les rapports interétatiques concernent tous les aspects de la vie sociale. C'est pourquoi, dans une fédération comme le Canada, il est maintenant nécessaire que les collectivités membres, qui le désirent, participent activement et personnellement à l'élaboration des conventions internationales qui les intéressent directement.

Il n'y a, je le répète, aucune raison que le droit d'appliquer une convention internationale soit dissocié du droit de conclure cette convention. Il s'agit de deux étapes essentielles d'une opération unique. Il n'est plus admissible non plus que l'État fédéral puisse exercer

¹¹ ANQ, *Rapport du ministère des Affaires intergouvernementales 1967-68*, 1^{er} mai 1969, p. 7.

¹² Claude Morin, *Quebec versus Ottawa: The Struggle for Self-Government 1960-72*, Toronto, University of Toronto Press, 1976, p. 35.

une sorte de surveillance et de contrôle d'opportunité sur les relations internationales du Québec.

[...] Dans plusieurs domaines, qui ont maintenant acquis une importance internationale, le Québec veut jouer un rôle direct, conforme à son vrai visage.¹³

Même si le gouvernement fédéral s'est opposé à cette vision des choses, il a choisi le compromis.

Louis Balthazar résume très bien le dilemme en disant :

Le débat ne fut jamais véritablement tranché par la suite, mais les deux gouvernements parviendront plus tard à une sorte de *modus vivendi* en fonction duquel le gouvernement fédéral acceptera que les provinces puissent s'engager dans certaines activités internationales dans leurs domaines de juridiction, à la condition que soit respecté le pouvoir ultime du gouvernement central de conclure des traités, de participer aux organisations internationales et de gérer nos relations avec les autres pays.¹⁴

En 1967, la *Loi modifiant la Loi du ministère des Affaires fédérales-provinciales* précisait donc les pouvoirs du ministre quant aux relations du Québec avec les autres gouvernements et organismes internationaux. Elle précisait aussi ses pouvoirs en matière d'ententes intergouvernementales impliquant le Québec. En plus d'être responsable des délégués généraux du Québec, le ministre des Affaires intergouvernementales avait maintenant droit de regard sur l'action des autres ministères en la matière. Il avait aussi le droit de signer toute entente intergouvernementale à laquelle Québec serait partie.¹⁵

Le ministre des Affaires intergouvernementales étant également le premier ministre de la province, celui-ci était très occupé. Il revenait donc souvent au sous-ministre de dépasser les limites de ses propres fonctions.

¹³ « La doctrine Gérin-Lajoie » texte de l'allocution prononcée par Monsieur Gérin-Lajoie devant les membres du corps consulaire de Montréal, le 12 avril 1965, dans Yves Martin et Denis Turcotte, *Le Québec dans le monde*, Texte et documents I, Ste-Foy, Québec dans le monde, 1990, p. 105.

¹⁴ Louis Balthazar, Louis Bélanger, Gordon Mace et coll. *Trente ans de politique extérieure du Québec 1960-1990*, Sillery, Éditions du Septentrion, 1993, p. 15.

¹⁵ ANQ, Chapitre II, *Loi modifiant la Loi du ministère des Affaires fédérales-provinciales et certaines lois connexes*, L.Q. 1966/67 ch. 23, articles 10 à 15.

Claude Morin nous le confirme : « J'avais beaucoup de latitude, [les premiers ministres Johnson, Bertrand et Bourassa] avaient confiance en moi et, par conséquent, c'est sûr que j'ai probablement joué un rôle politique plus grand que celui qu'un sous-ministre peut normalement avoir. »¹⁶ Il n'y a pas de doute que Claude Morin exerçait plusieurs des fonctions du ministre.

Avec ce nouveau mandat élargi, il était évident que le nombre d'employés du ministère augmenterait. Ceci a fait dire à Claude Morin : « que dans le temps de le dire, le ministère est passé d'une vingtaine d'employés, y compris les secrétaires et messagers, à probablement 200. »¹⁷ La plupart des nouveaux employés n'étaient pas de nouveaux fonctionnaires provinciaux mais provenaient d'autres ministères.

L'arrêté en conseil 1797 du 30 juin 1967 et l'arrêté en conseil 2358 du 25 octobre 1967 ont donc complété les mesures administratives nécessaires aux modifications apportées par la nouvelle loi. Le premier avait trait à la direction générale des Agences et transférait la direction des agents et des délégués généraux du ministère de l'Industrie et du commerce au ministère des Affaires intergouvernementales.¹⁸ Le second arrêté avait trait au personnel du ministère des Affaires culturelles, de celui de l'Éducation et du tourisme, et de celui de la Chasse et de la pêche, en poste dans les maisons ou bureaux du Québec à l'étranger. Ces fonctionnaires étaient mutés au ministère des Affaires intergouvernementales « à l'exception cependant des fonctionnaires de ces ministères qui remplissent les rôles de conseillers ou de conseillers adjoints auprès des agences, délégations générales ou bureaux du Québec à l'étranger. »¹⁹

Le ministère, sous sa nouvelle dénomination des Affaires intergouvernementales, avait décuplé ses effectifs et étendu ses pouvoirs, devenant un méga-ministère ayant, par son rôle de

¹⁶ Entrevue, Claude Morin, 6 novembre 2002, transcription, p. 7.

¹⁷ *Id.*, p. 5.

¹⁸ ANQ, Arrêté en Conseil numéro 1797, Chambre du Conseil exécutif, approuvé le 30 juin 1967.

¹⁹ ANQ, Arrêté en Conseil numéro 2358, Chambre du Conseil exécutif, approuvé le 25 octobre 1967.

coordination des dossiers intergouvernementaux, un droit de regard sur tous les autres ministères de la province. En plus de la responsabilité des relations Québec-Ottawa et entre Québec et les autres provinces, se rajoutait celle des relations entre Québec et le reste du monde.

À partir de 1967, le ministère a publié un rapport annuel pour chaque exercice financier. Le premier rapport du genre a été déposé le 1^{er} mai 1969 et portait sur l'exercice 1967-1968. On y apprenait que la nouvelle structure du ministère comprenait, en plus de l'administration centrale, trois directions chargées chacune d'un centre d'intérêt particulier du ministère : les relations fédérales-provinciales et inter-provinciales, les relations internationales, et la coopération avec l'extérieur.²⁰

La direction générale des Relations fédérales-provinciales et inter-provinciales avait été officiellement créée en septembre 1967. Elle regroupait le personnel de l'ancien ministère des Affaires fédérales-provinciales. Cette section n'avait pas vraiment changé à l'exception d'un nouveau service juridique ainsi d'un nouveau service de recherche.

Au cours de l'exercice 1967-1968, la direction a participé à plusieurs conférences intergouvernementales canadiennes. Le premier ministre a assisté à cinq conférences : la Conférence annuelle des premiers ministres en août 1967, la Conférence fédérale-provinciale en juillet 1967, la *Conférence* inter-provinciale des premiers ministres *sur la Confédération de demain* en novembre 1967, la Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur l'habitation et le développement urbain en décembre 1967, et la première Conférence constitutionnelle fédérale-provinciale en février 1968. Au niveau ministériel, 13 conférences ont eu lieu sur des sujets divers tels les institutions financières et les valeurs mobilières, la santé, les transports, les ressources, le régime fiscal, l'éducation, l'agriculture, les finances et le Bien-être

²⁰ L'INQ rapporte : *Le Québec et l'Amérique*, Québec, 1970, 1^{er} mai 1969, p. 22.

social. Les quatre dernières conférences regroupaient des hauts-fonctionnaires : c'était les quatre réunions du comité permanent sur les Questions économiques et fiscales.

Les principaux dossiers de la direction des Relations fédérales-provinciales et inter-provinciales en 1967 se regroupaient en trois catégories : les arrangements fiscaux, les questions constitutionnelles, et certaines questions dans des secteurs variés.²¹ De nouveaux arrangements fiscaux entraient en vigueur cette année-là. Lors de la Conférence des premiers ministres en avril 1964, on avait confié la préparation de ces ententes au comité du Régime fiscal, « [...] composé du ministre des Finances du Canada et de deux de ses collègues, ainsi que d'un représentant par province, ordinairement ministre des Finances ou trésorier provincial ».²² Ce comité a consacré cinq réunions à la préparation des nouvelles ententes fiscales. Il avait également été convenu que le comité intergouvernemental permanent des hauts-fonctionnaires sur les Questions économiques et fiscales, créé en 1956, aiderait le comité du Régime fiscal dans sa tâche. Le comité des hauts-fonctionnaires s'est réuni 11 fois pour préparer les dossiers du comité du Régime fiscal. Le résultat des délibérations s'est avéré un succès et les nouvelles ententes fiscales sont entrées en vigueur en 1967 pour une période de cinq ans. Le comité du Régime fiscal s'était entendu sur les prévisions fiscales des gouvernements pour les prochaines années.²³ À la lumière de ces prévisions, de nouveaux arrangements ont été négociés dans les sept secteurs suivants : les abattements fiscaux, l'aide à l'éducation supérieure, la formation des adultes, la

²¹ *Id.*, p. 24.

²² *Id.*, p. 11.

²³ Les résultats des travaux du comité du Régime fiscal sont contenus dans un rapport qui concluait qu'au début de la période envisagée, soit en 1967/68, le gouvernement fédéral jouirait d'un surplus budgétaire de 102 millions de dollars. En 1971/72, dernière année de la période envisagée, ce surplus devrait être de l'ordre de 730 millions de dollars. Pendant la même période, la situation financière des provinces devait se détériorer. On prévoyait qu'en 1967/68, les provinces devraient globalement faire face à un déficit de 1,2 milliard de dollars lequel, en 1971/72, serait de l'ordre de 2,1 milliards de dollars. (source : ANQ, *Rapport du ministère des Affaires*

péréquation, la stabilisation des revenus provinciaux, les programmes conjoints et la perception fiscale.²⁴

Le dossier des questions constitutionnelles comprenait les travaux du comité parlementaire de la *Constitution*, l'interprétation judiciaire et la révision constitutionnelle. La direction des Relations fédérales-provinciales a offert un service de soutien au comité de l'Assemblée législative tout au long de ses travaux jusqu'à la fin de la session de 1966. La direction élaborait également de nouvelles positions constitutionnelles pour le gouvernement du Québec puisque les négociations devaient reprendre au début de 1968.²⁵

La Cour suprême du Canada a rendu quatre décisions d'importance en matière constitutionnelle pendant l'exercice 1967-68.²⁶ La direction devait nécessairement en tenir compte dans la conduite des relations fédérales-provinciales, surtout qu'une révision de la *Constitution* se préparait pour 1968.

Le rapport annuel mentionne que des événements importants se sont produits dans le domaine des relations fédérales-provinciales dans plusieurs secteurs d'activités, mais ce n'est là que le rapport des responsables des bureaux sur leur travail : il n'y est fait mention que de la

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Id.*, p. 25.

²⁶ Dans l'affaire *Munro c. Commission de la Capitale nationale* (1967, R.C.S.), la Cour suprême a débouté le Québec en statuant que le Parlement fédéral pouvait valablement conférer à la Commission de la Capitale nationale des pouvoirs d'expropriation afin de créer un parc. Il s'agit, selon la Cour, d'une question d'envergure nationale découlant des pouvoirs généraux du Parlement de légiférer pour le bon gouvernement du Canada. Dans l'affaire *Bell Telephone Co. c. Commission du Salaire minimum du Québec* (1967, R.C.S.), la Cour a décidé à l'encontre des prétentions du Québec que la réglementation des conditions de travail d'une entreprise dont l'activité ressort du Parlement fédéral est de la compétence exclusive de celui-ci. Le Québec prétendait qu'il s'agissait là d'une compétence conjointe. Cette décision confirmait une décision de la Cour d'appel du Québec. Dans l'affaire *Procureur général de la Colombie britannique c. Smith* (1967, R.C.S.), la Cour a débouté plusieurs provinces dont le Québec et décrété que la compétence du Parlement en matière de droit et de procédure criminels lui permettait de déterminer le traitement d'un jeune contrevenant à une loi provinciale comme le *Code de la route*. Dans l'affaire *Carnation Co. c. Régie des marchés agricoles du Québec* (1968, R.C.S.), la Cour a maintenu la validité d'une réglementation québécoise sur la mise en marché de produits laitiers, même si ceux-ci devaient être exportés hors du Québec après y avoir été traités. (source : ANQ, *Rapport du ministère des Affaires*

participation par le ministère à des conférences, à des discussions et des négociations sur des sujets mineurs. Chaque secteur d'activité fait simplement la liste de ses accomplissements.

La nouvelle direction des Relations internationales était quant à elle devenue le joyau du ministère. Selon le rapport annuel, le principe sous-jacent à sa création était relié à la *Constitution* et au partage des pouvoirs. On peut y lire :

De son côté, le Québec a décidé, depuis quelques années, d'assurer pleinement ses responsabilités et attributions constitutionnelles, à la fois en tant qu'état [sic] membre d'une fédération et en tant que foyer principal ou point d'appui de la nation canadienne française; c'est pourquoi il estime indispensable d'établir des relations et des échanges directs avec certains pays, en particulier la France et les pays francophones. Il souhaite également participer d'une façon plus directe aux travaux de certains organismes multilatéraux ou de certaines conférences internationales. Il croit enfin pouvoir apporter une contribution valable dans le domaine de la coopération internationale avec les pays en voie de développement.²⁷

Après la guerre, le gouvernement canadien était devenu membre de plusieurs organismes tels l'Organisation internationale du travail (OIT), l'UNESCO et l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Certains de ces organismes oeuvraient dans un champ d'activités qui relevaient de la compétence principale ou exclusive des provinces. Le Québec dans les années 1960 a donc décidé de réclamer son droit de participation à ces activités internationales.²⁸

Au niveau international, deux événements ont marqué l'année 1967 pour le ministère, soit Expo 67 à Montréal et le resserrement des relations franco-québécoises à la suite de visites de part et d'autre. L'Exposition universelle de Montréal, à laquelle 60 pays ont participé, a permis au Québec de s'ouvrir au monde. « Tous les chefs d'État des pays participant à l'Expo ont été invités à venir au Canada à cette occasion ; 44 d'entre eux, ou leurs représentants, ont accepté

²⁷ *Id.*, p. 24.

²⁸

cette invitation. »²⁹ La direction des Relations internationales a coordonné à la fois les invitations et les visites.

Le gouvernement du Québec a reçu officiellement tous ces dignitaires, à Québec ou à Montréal, ce qui lui a permis d'établir des contacts directs avec les autorités d'un grand nombre de pays et les dirigeants d'organismes internationaux, ainsi qu'avec d'autres personnalités étrangères.³⁰

Claude Morin nous précise qu'ils avaient d'abord tous été invités à venir au Canada par Ottawa « [...] parce qu'Expo 67 avait lieu à Montréal, Canada et non pas à Montréal, Québec. Le Québec avait doublé les invitations fédérales d'une autre invitation pour leur dire : 'Vous allez venir à l'occasion de l'Expo. Sachez que vous êtes sur le territoire du Québec et que le gouvernement du Québec est heureux de vous accueillir'. »³¹

Le gouvernement fédéral, quant à lui, ne pouvait pas faire beaucoup, sinon même rien. Gordon Robertson nous apprend que : « The federal government did not like that. It thought it was unnecessary, undesirable and unhelpful. So, the federal government's position was one of standing back, holding its nose and hoping that it would quietly go away. »³²

L'autre fait saillant des relations internationales du Québec avec l'étranger a trait au développement des relations entre le Québec et la France en 1967. Les voyages du premier ministre Johnson à Paris et du général de Gaulle au Québec y ont grandement contribué. La Délégation générale du Québec à Paris rapporte : « À l'invitation de la République française, le premier ministre du Québec, monsieur Daniel Johnson, se rendait à Paris en mai 1967. »³³

²⁹ *Id.*, p. 25.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Entrevue, Claude Morin, 6 novembre 2002, transcription, p. 7.

³² Entrevue, Gordon Robertson, 5 novembre 2002, transcription, p. 8.

³³ *Id.*, p. 10.

Deux mois plus tard, le général de Gaulle venait au Québec pour visiter l'Expo 67. Cette visite a provoqué des remous dans toute la fédération canadienne lorsque le général a lancé son « Vive le Québec libre » du haut du balcon de l'Hôtel de ville de Montréal. Le Premier ministre Pearson en a été outré et de Gaulle a dû précipiter son départ du Canada. Un froid diplomatique s'est établi entre la France et le Canada, qui a duré plusieurs mois. Cependant, il ne semble pas que cet événement ait eu des effets négatifs à long terme. D'après Stephen Clarkson :

[...] it was successful in its immediate goal of dramatizing the cause of independence for Quebec, de Gaulle's famous four words failed in the longer term because of the miscalculations which had inspired them. [His aggressive speech] strengthened rather than weakened the Canadian federal state and helped stymie the very thrust towards Quebec's independence it was designed to encourage.³⁴

Le ministère québécois en a alors profité pour ne plus passer par Ottawa dans ses relations avec la France. Claude Morin nous le confirme :

Par la suite, cela a donné une impulsion aux relations franco-québécoises et nous ne passions plus du tout par Ottawa. Nous traitions directement avec la France, ce qui indisposait beaucoup les fédéraux. Et comme j'étais tout à fait d'accord avec cette approche, c'est-à-dire qu'on négocie directement n'importe quoi avec la France, je ne me suis pas fait d'amis du côté fédéral. Je dirais que c'est à partir de 1967-1968 que je suis devenu un peu, et même beaucoup, la bête noire d'Ottawa.³⁵

Tous ces événements ont accru l'intérêt international pour le Québec en 1967, surchargeant ainsi de travail les délégations du Québec à l'étranger. Le Québec en comptait trois, l'une à New York, la deuxième à Londres et la dernière à Paris, sans oublier son bureau à Milan. La réforme législative avait permis de regrouper le personnel sous une autorité unique, et l'organisation administrative avait été consolidée afin de faciliter la coordination des services. Une augmentation du personnel tant à Québec que dans les délégations s'était donc avérée nécessaire.

³⁴ Stephen Clarkson, cité dans J. F. Boshier, *The Gaullist Attack on Canada 1967-1997*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999, p. 48.

³⁵ Entrevue, Claude Morin, 6 novembre 2002, transcription, pp. 5-6.

En plus d'une direction des Affaires internationales, le ministère s'était aussi doté d'une direction de la Coopération avec l'extérieur. Comme son nom l'indique, cette direction avait pour mandat la gestion des ententes de coopération que le Québec avait signées avec l'étranger. En 1968, la direction de la Coopération avec l'extérieur travaillait en parallèle avec les ministères de l'Éducation et des Affaires culturelles. Le domaine coopératif couvrait surtout la technique, l'industrie, l'économie et la santé. En collaboration avec le ministère des Affaires culturelles du Québec et l'Association pour l'organisation des stages en France, la direction a travaillé au développement de la jeunesse.³⁶

On apprend dans le rapport que la mise en place du mécanisme de coopération technique entre la France et le Québec avait débuté en 1964 au moment où un échange de lettres intervenait entre le ministère de la Jeunesse du Québec et le président de l'Association pour l'organisation des stages de France. À ses débuts, la coopération technique s'était développée principalement dans le cadre de l'Association, sous l'égide du ministère de l'Éducation. Elle a ensuite pris une ampleur croissante en passant au ministère des Affaires intergouvernementales. En tout, il y a eu de 1964 à 1968 194 stages France-Québec et 268 stages Québec-France. Si l'on ne se réfère qu'à l'année 1967-68, 91 stages France-Québec ont eu lieu pour 77 stages Québec-France.³⁷

En quelques années, le ministère des Affaires intergouvernementales du Québec avait pris une envergure phénoménale et ajouté à son mandat des tâches internationales de grande importance. Ce ministère devenait très rapidement un petit empire contrôlant toutes les relations extérieures du Québec, qu'elles soient avec le reste du Canada ou avec des pays étrangers.

Un plan d'opération pour la direction générale des Relations fédérales-provinciales et inter-provinciales, pour l'année 1968-1969, montre un urgent besoin d'espace pour 25 personnes

³⁶ ANQ, *Rapport du ministère des affaires intergouvernementales 1967-68*, 1^{er} mai 1969, p. 20.

³⁷ *Id.*, p. 40.

additionnelles.³⁸ La raison avancée pour ce besoin d'expansion était les développements rapides et importants qui survenaient dans le secteur des relations fédérales-provinciales. Comme on le sait, les négociations constitutionnelles avaient commencé. Le plan d'opération allait jusqu'à dire : « [...] en fait, le rythme de développement de la direction générale, d'ici la fin de l'année 1968-69, devrait être aussi rapide que le permettra le recrutement et la formation de cadres compétents ».³⁹

Pendant les années 1960, le ministère a joué un rôle de grande importance dans la formulation des politiques du Québec et dans les stratégies utilisées à l'égard des questions de grande priorité politique : les pensions de vieillesse, le principe de l'option de retrait et les discussions constitutionnelles entre 1968 et 1971. Le premier ministre étant aussi le ministre des Affaires intergouvernementales, cela permettait au ministère ainsi qu'à son sous-ministre de se rapprocher du processus décisionnel et même, dans le cas du sous-ministre, d'y participer. Selon Donald Stevenson, l'approche adoptée par Claude Morin tout au cours de ces années pour évaluer le succès des négociations n'a pas été de s'assurer qu'elles aident à résoudre un problème intergouvernemental, mais bien plutôt de s'assurer d'abord qu'elles protègent et étendent la juridiction du Québec.⁴⁰

Le gouvernement fédéral

Du côté du gouvernement fédéral, l'administration Pearson en était à sa dernière année. Le 9 avril 1968, le premier ministre Johnson du Québec écrivait une lettre personnelle au Premier ministre Pearson.⁴¹ Dans celle-ci, Johnson exprimait ses regrets du départ de Pearson de la vie

³⁸ ANQ, document E-42-1994-03-001 No 15, *Plan d'opération 1968-69, direction des Relations fédérales-provinciales et inter-provinciales*. (non daté)

³⁹ *Id.*, p. 3.

⁴⁰ Donald Stevenson, 7 novembre 2002, transcription, p. 21.

⁴¹ PAA, 86.9 file CF-208.2, lettre du premier ministre Johnson au Premier ministre Pearson, datée du 9 avril 1968.

politique, d'autant plus sincères puisque le retrait de Pearson avait lieu au moment où le dialogue constitutionnel venait tout juste de reprendre en février 1968. Le but de sa lettre était de parler de la francophonie. Tout cela n'avait lieu que quelques mois après les problèmes soulevés par la visite du général de Gaulle, et un froid diplomatique existait toujours entre le gouvernement fédéral et la France. Johnson informait donc le Premier ministre Pearson qu'il se rendrait à la réunion de la Francophonie à Paris qui devait se tenir quelques semaines plus tard et porter presque entièrement sur l'éducation.

Le Premier ministre Pearson, dans une lettre du 5 avril, avait mentionné à Daniel Johnson que Louis Robichaud, premier ministre du Nouveau-Brunswick, était intéressé à participer à cette réunion. Sur ce point, Johnson lui a fait savoir que « [...] dans le domaine de l'éducation comme dans tout autre domaine relevant de ses attributions, chaque province ne peut agir qu'en son nom ». ⁴² De toute évidence le premier ministre Johnson ne s'occupait que du Québec et ne voulait pas participer à la réunion en front commun avec d'autres provinces. Il terminait sa lettre par un message énigmatique qui pourrait surprendre tous ceux qui prêtaient au premier ministre Johnson des idées indépendantistes et séparatistes. « J'ai été particulièrement heureux de votre reconnaissance de mes sentiments à l'égard de notre pays. Trop de gens semblent croire que des discussions constitutionnelles sont des antagonismes alors qu'elles ne sont que la recherche de la vérité et du bien commun. » ⁴³

Lorsque cette lettre a été écrite, Pearson n'était plus à la tête du Parti libéral fédéral depuis déjà trois jours, car Pierre Elliott Trudeau avait pris la direction du Parti et était devenu le nouveau Premier ministre du Canada. Malgré une demande diplomatique à cet égard, le gouvernement fédéral n'a pas été invité par le général de Gaulle à la réunion de la Francophonie

⁴² *Id.*, p. 3.

⁴³ *Id.*, p. 4.

de Paris. Pour des raisons de santé, Johnson ne s'est pas rendu à cette réunion et c'est son ministre de l'Éducation, Jean-Guy Cardinal, qui l'a remplacé. Daniel Johnson devait mourir le 26 septembre 1968. Les relations entre le Canada et la France ne se sont de nouveau réchauffées qu'après la démission du général de Gaulle au printemps 1969.

Du côté de la réorganisation bureaucratique des relations fédérales-provinciales au Bureau du Conseil privé, ce n'est qu'en 1968, au début du gouvernement Trudeau, que des efforts ont été déployés pour doter le Bureau d'un système de fonctionnement plus semblable à celui du monde des affaires. Trois grandes divisions ont été créées, ayant chacune à leur tête un secrétaire adjoint du Cabinet : la division des Opérations, formée de cinq secrétariats responsables des comités spéciaux et du Cabinet; la division des Plans, qui devait fournir des services au comité des Priorités et de la planification et au comité de la Législation et de la planification parlementaire; et la division des Relations fédérales-provinciales et de la liaison avec les ministères du gouvernement.⁴⁴ Par l'entremise de ce nouveau système, le Bureau du Conseil privé était chargé de recevoir les propositions de programmes et de politiques sous la forme de présentations adressées au Cabinet. Le Bureau du Conseil privé devait maintenir des liens constants entre le Premier ministre, le Cabinet et les ministères.⁴⁵

La division des Relations fédérales-provinciales assurait la liaison entre les organismes gouvernementaux et essayait, dans la mesure de ses moyens, d'entretenir des rapports avec les provinces. Elle élaborait une politique uniforme de relations avec les provinces pour tous les ministères. Elle continuait de coordonner les préparatifs des grandes conférences fédérales-provinciales et des réunions sur la révision constitutionnelle qui débutaient en 1968.⁴⁶ Ces

⁴⁴ ANC, RG-2, *Partie I, Historique*. (non daté)

⁴⁵ G. Robertson, « L'évolution du rôle du Bureau du Conseil privé », présenté à la 23^{ème} assemblée annuelle de l'Institut d'administration publique du Canada, Regina, 8 septembre 1971, p. 9.

⁴⁶ *Id.*, p. 12.

changements visaient principalement une meilleure coordination des relations avec les autres gouvernements au sein du gouvernement fédéral.

Cette réforme était devenue nécessaire en raison de la multiplication des relations entre le gouvernement fédéral et les provinces à tous les échelons administratifs. En mai, dans une lettre aux membres de son Cabinet, le Premier ministre P. E. Trudeau indiquait que la nouvelle division des Relations fédérales-provinciales se composerait des sections suivantes : l'unité de révision constitutionnelle; un secrétariat élargi pour la coordination au jour le jour des relations avec les provinces; le secrétariat sur le Bilinguisme; une section plus petite chargée des négociations avec les provinces dans la région de la capitale nationale. Le secrétariat spécial servant les Conférences constitutionnelles faisait aussi partie de cette division.⁴⁷

Dans une autre lettre à son Cabinet, datée celle-là du 18 juillet 1968, Trudeau expliquait le besoin de coordonner les politiques et les actions fédérales ayant trait aux provinces :

Je pense que, dans le passé, le gouvernement fédéral s'est souvent et inutilement trouvé dans une situation défavorable dans ses relations avec les provinces, du fait que divers ministères ont agi, à l'égard d'ententes particulières avec les provinces, sans accorder assez d'attention à l'ensemble de la politique fédérale-provinciale. Dans certains cas, cela a donné lieu à des engagements qui, bien que raisonnables et sensés en eux-mêmes, ont eu des répercussions sur de plus vastes aspects politiques qui les rendaient malavisés ou indésirables, parce qu'on n'avait pas prévu en temps opportun leurs conséquences générales. Parfois, certains programmes et arrangements particuliers ont forcé le gouvernement fédéral à adopter des lignes de conduite générales insuffisamment planifiées et qui, souvent, ont été si coûteuses qu'elles ont eu des répercussions sur l'ensemble des priorités et programmes fédéraux. Nous ne saurions tolérer plus longtemps un tel manque de coordination, d'autant plus que certaines des provinces se sont montrées de plus en plus habiles à en tirer parti.⁴⁸

Voilà donc les raisons qui ont amené le Premier ministre Trudeau à apporter des modifications à l'organisation et à la coordination des relations fédérales-provinciales au sein du gouvernement fédéral. Les effectifs de la nouvelle division, au 13 septembre 1968, s'étaient accrus de huit

⁴⁷ ABCP, lettre du Premier ministre Trudeau aux membres de son Cabinet, datée du 22 mai 1968, p. 000003.

⁴⁸ ABCP, lettre du Premier ministre Trudeau aux membres de son Cabinet, datée du 18 juillet 1968, p. 000032.

personnes, soit quatre hauts-fonctionnaires et quatre fonctionnaires subalternes, en plus du secrétaire général.⁴⁹

La coordination des relations fédérales-provinciales au sein du gouvernement fédéral était certainement une tâche ingrate et difficile car les ministères se sont soumis à ces nouvelles directives sans enthousiasme. La nouvelle division n'a cependant pas davantage répondu aux attentes que ne l'avait fait celle créée en 1964. Son mandat était sensiblement le même. On avait simplement ajouté un nombre de tâches non reliées aux relations fédérales-provinciales tels le bilinguisme ou la coordination des conférences. Ce n'était pas assez pour la rendre plus efficace.

La province de l'Alberta

Après vingt-cinq ans comme premier ministre de l'Alberta, Ernest Manning se retirait de la vie politique le 12 décembre 1968. Pendant ses années au pouvoir, tout passait par son bureau. Le manque d'une organisation intergouvernementale pour centraliser les communications et la coordination des relations fédérales-provinciales a privé les fonctionnaires du ministère du Québec et ceux du secrétariat de l'Ontario d'homologues à qui s'adresser en Alberta. Les fonctionnaires de ces provinces, comme en fait foi la correspondance, devaient contacter directement le Secrétaire exécutif du premier ministre Manning, Russell A. Sheppard.

Pour contrer le manque de spécialistes en relations fédérales-provinciales dans son gouvernement, le premier ministre Manning engageait des universitaires à contrat. Ceux-ci devaient représenter l'Alberta dans les réunions fédérales-provinciales de fonctionnaires. Cela a été le cas de David P. Gagan, professeur adjoint d'histoire à l'Université de Calgary. Celui-ci avait été mandaté pour représenter l'Alberta à la réunion du sous-comité du comité permanent sur la Confédération qui se tenait à Toronto le 17 janvier 1968. Comme il le faisait remarquer dans

⁴⁹ ABCP, note de service de F.A.G. Carter à R.G. Robertson, daté du 13 septembre 1968, p. 000111.

une lettre du 19 janvier, son statut de représentant *ad hoc* de l'Alberta, ne lui donnait aucune autorité auprès du groupe. Sa lettre exprime exactement les problèmes d'influence de la province due au manque de fonctionnaires permanents responsables de ces dossiers. La lettre se lit comme suit :

You will note in my report that I objected to the formalisation or institutionalisation of the Continuing Committee and the Sub-committee as permanent, formal organs of inter-provincial consultation and deliberation, especially if the object in view is to commit the provinces to common policies and principles of action. However, I seem to have been a voice crying in the wilderness, since the representatives of the other provinces were obviously prepared to commit their governments to this proposition.⁵⁰

Par la suite, il offrait au premier ministre Manning les conseils suivants :

If your government should decide to accept a continuing role on the CCCT in this new context, then both the workload and the responsibilities involved might perhaps be entrusted to a senior civil servant who would be directly responsible to and empowered to act on behalf of your government. I may say that my effectiveness at the January 17 meeting was severely limited by the very fact that the other officials were uniformly high-level civil servants accustomed and authorized to make decisions on behalf of their superiors. I could not, in all conscience, accept that responsibility in terms of the nature of my current association with your government.⁵¹

Les conseils étaient sages et justes mais ils venaient trop tard dans la carrière du premier ministre Manning. M. Gagan avait précisément identifié ce qui manquait dans l'administration des relations fédérales-provinciales de l'Alberta et les corrections qu'il était souhaitable d'apporter. Un peu plus tard cette année là, le premier ministre Manning prenait sa retraite de la vie politique.

Son successeur, Harry Strom, était un homme possédant un style de gestion ouvert et démocratique. Malgré l'espoir des membres du Parti du Crédit social que sa nomination rajeunirait le Parti et changerait son image auprès de l'électorat, il n'en a rien été.⁵²

⁵⁰ PAA, Premier Manning's Papers, acc. No 77.173 Box 79, *Letter and report of David P Gagan to Premier Ernest Manning*, datés du 19 janvier 1968.

⁵¹ *Id.*, p. 2.

⁵² T.C. Byrne, *Alberta's Revolutionary Leaders*, Calgary, Detselig Enterprises, 1991, p. 234.

L'administration de Harry Strom ressemblait beaucoup trop à celle d'Ernest Manning, ce qui lui a fait perdre les élections de 1971 au profit de Peter Lougheed, du Parti conservateur.

La position d'Ernest Manning sur la révision de la *Constitution* était très claire mais, comme toutes ses autres positions, ne reposait sur aucune base solide. Il ne croyait tout simplement pas que la population canadienne accueillerait favorablement une nouvelle *Constitution* qu'il n'acceptait pas lui-même. Pendant les négociations, il s'est montré particulièrement intransigeant sur le bilinguisme et sur l'inclusion des droits linguistiques dans la *Constitution*.⁵³ Son successeur Harry Strom a terminé le mandat du gouvernement sur la même foulée. Cependant, à la toute fin de son régime et tout juste avant les élections, Harry Strom a fait un effort en vue de réorganiser les relations fédérales-provinciales de la province.

En effet, le 25 mai 1971, il créait une agence des Affaires intergouvernementales.⁵⁴ Cet organisme, sous la direction du Conseil exécutif, avait le mandat de coordonner les activités du gouvernement de l'Alberta à l'extérieur de la province. Cette nouvelle agence devait aussi faciliter la coopération intergouvernementale et promouvoir les intérêts de la province. Elle devait entre autres s'occuper des relations de la province avec les autres gouvernements, préparer les politiques et documents relatifs aux relations intergouvernementales et conseiller le président du Conseil exécutif du gouvernement de l'Alberta en matière de relations intergouvernementales. L'agence devait aussi prendre en main tout dossier et activité que le président du Conseil exécutif pourrait juger nécessaire. Les fonds alloués pour mettre sur pied cette agence était d'un maximum de 85 000 \$.⁵⁵ Une somme tout à fait ridicule. Malgré cet effort à organiser les relations fédérales-provinciales, tout cela était beaucoup trop peu et venait beaucoup trop tard.

⁵³ P. Gaudin, *Daniel Johnson : 1964-1968 - la difficile recherche de l'égalité*, Montréal, Éditions de l'homme, 1980, p. 311.

⁵⁴ PAA, Acc. No 85.194 file 902/71, *Order in Council*, Edmonton, May 25, 1971.

⁵⁵ P. Gaudin, *Order in Council*, Edmonton, May 25, 1971.

Le Parti Crédit social de l'Alberta ne répondait tout simplement plus aux aspirations de la population de la province.

Oil brought prosperity, urbanization, and the rise of a new middle class which lacked attachments or loyalties to populist concerns. Populism in Alberta was simply extinguished, swallowed up in the gaping maw of Americanisation. Given the legacy, Social Credit's own fate was both inevitable and fitting.⁵⁶

Il faudra attendre que Peter Lougheed prenne le pouvoir aux élections d'août 1971 pour voir des réformes administratives en Alberta qui conduiront à la création d'un ministère.

La province de l'Ontario

En 1967, le secrétariat des Affaires fédérales-provinciales du gouvernement de l'Ontario avait comme tâche principale la préparation des réunions du *Ontario Advisory Committee on Confederation*. Le secrétariat devait aussi faire l'évaluation des développements sur la scène canadienne, particulièrement sur les questions constitutionnelles, culturelles, éducatives et sur les problèmes de la machinerie intergouvernementale.⁵⁷ En mai 1968, M. Ed Greathed était nommé à la direction du secrétariat comme coordonnateur permanent. Sept attachés de recherche et deux secrétaires complétaient le personnel du secrétariat.⁵⁸

La bureaucratie ontarienne avait un certain pouvoir sur la conception des politiques du gouvernement de l'Ontario qu'elle partageait avec les membres du comité consultatif. Le président du *Ontario Advisory Committee on Confederation* était le sous-ministre Ian Macdonald et le comité était composé d'experts provenant de l'extérieur de la bureaucratie ontarienne.

⁵⁶ John Richard and Larry Pratt, *Prairie Capitalism: Power and Influence in the New West*, Toronto, McClelland and Stewart Publishers, 1979, p. 91.

⁵⁷ APO, RG 3-26 Box 393, *Federal-Provincial Affairs Secretariat, Purpose*. (non daté)

⁵⁸

Tous avaient l'oreille du premier ministre. Aussi, les documents d'information requis par le comité étaient préparés par la bureaucratie. Contrairement aux autres provinces, il y avait donc en Ontario une symbiose entre le groupe d'experts-conseils et la bureaucratie. « So the bureaucracy produced most of the background papers, through the members of the committee produced two volumes of work. Two books came out in 1967 and 1970 with various writers giving their views on various aspects of the federation. »⁵⁹

Les trois projets qui ont occupé le secrétariat pendant l'année 1967 ont été la *Conférence sur la Confédération de demain* de novembre 1967, la Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres de février 1968 et le suivi de la déclaration de l'Ontario à cette Conférence.⁶⁰ Pour la *Conférence sur la Confédération de demain*, le secrétariat était responsable de la rédaction de l'ordre du jour et de toutes les communications avec les autres gouvernements. Le secrétariat était aussi responsable de la préparation des documents d'information portant sur les thèmes de la Conférence et de la distribution de ces documents avant la Conférence afin de stimuler les discussions. Le secrétariat a également participé à la préparation de la stratégie de la province de l'Ontario pour la Conférence.⁶¹ Donald Stevenson, conseiller du premier ministre Robarts sur les affaires intergouvernementales agissait comme président du sous-comité de l'ordre du jour pour la Conférence.

Once Robarts agreed to the idea in the early part of 1967, Ian Macdonald, Keith Reynolds, who was Robarts' chief of staff, Ed Greathed of the Federal-Provincial Secretariat and I, went out to the various provincial premiers to explain what the idea was, that we were not trying to interest the provinces into specific federal-provincial financial issues or constitutional issues. We were really trying to get an opportunity for everyone to take a longer look at where the federation was heading, and particularly how the role of Quebec could be accommodated within it.⁶²

⁵⁹ Entrevue, Donald Stevenson, 7 novembre 2002, transcription, p. 30.

⁶⁰ APO, RG 3-26 Box 393, *Federal-Provincial Affairs Secretariat, Other Information*. (non daté)

⁶¹ *Id.*

⁶² Entrevue, Donald Stevenson, 7 novembre 2002, transcription, p. 23.

Cette initiative de l'Ontario de convoquer une réunion de nature fédérale-provinciale rendait délicates ses relations avec le gouvernement fédéral. Une correspondance a donc eu lieu de janvier à septembre 1967 entre les premiers ministres Pearson et Robarts afin de clarifier les rôles. La première lettre est venue du Premier ministre canadien le 26 janvier et faisait référence à l'annonce de la tenue de la Conférence émise la veille par le premier ministre Robarts dans le discours du Trône de Toronto. Pearson voyait des problèmes avec le fait qu'une province convoquait une Conférence fédérale-provinciale. Il exprimait ses préoccupations comme suit :

I think I am right in saying that there is no precedent for a Federal-Provincial Conference being called by a provincial government. I am certainly not one to argue that nothing can be done without a precedent but I cannot help wondering whether this particular precedent would be wise, especially in present circumstances. Normally, when a provincial Premier wished to have a matter of common concern discussed at a Federal-Provincial Conference, he has suggested to the Prime minister of Canada that a Conference should be assembled, or that a particular item should be called. The holding of such conferences, or the inclusion of items on the agenda, have normally been after consultation by the federal government with all the Premiers. I think this procedure is sound. Therefore I wonder whether it would be wise, or desirable, to move to a situation in which the Premier of any province might initiate a Federal-Provincial Conference that could be awkward or untimely for one of the other governments or unhelpful to the country as a whole.⁶³

La réponse de Robarts ne s'est pas faite attendre car, le 1^{er} février, une lettre confidentielle parvenait au Premier ministre Pearson. Robarts rappelait à Pearson que cent ans auparavant les provinces existaient déjà et que de leur existence était né le gouvernement fédéral. La lettre de Robarts établissait fermement son intention de tenir la réunion et il terminait comme suit :

I appreciate having had your letter of enquiry. I have endeavoured simply and sincerely to assure you on the points you raised. I hope that with your co-operation and goodwill such a Conference, when convened, will achieve results to the advantage and benefit of the present and future generations of Canadian Citizens.⁶⁴

⁶³ APO, RG 3-26, Box 445, File: *Confederation of Tomorrow Conference, Correspondence, Premier Ontario*, lettre du Premier ministre Pearson au premier ministre Robarts, datée du 26 janvier 1967.

⁶⁴ Id. lettre du premier ministre Robarts au Premier ministre Pearson, datée du 1^{er} février 1967.

Le 28 février, Pearson réitérerait sa position et proposait de communiquer avec les autres premiers ministres pour convoquer une Conférence fédérale-provinciale quelque temps en automne.⁶⁵ Quelques mois plus tard, une réunion avait lieu le 3 mai 1967 entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario. Le gouvernement fédéral était représenté par l'hon. Pierre Elliott Trudeau, Gordon Robertson et J. Beetz. Le gouvernement de l'Ontario était pour sa part représenté par J. K. Reynolds, Ian Macdonald et Don Stevenson. M. Stevenson nous a raconté l'événement :

Ian, Keith Reynolds and I went to the federal government. We met with Gordon Robertson in his office, and, part way through the meeting, Trudeau came along. Trudeau was very concerned about raising constitutional issues. But we said that what we were really aiming at were: the goals of Canadians and the longer-term impact of the concerns of the various governments and people and about the direction the country was heading. We had divided the proposed agenda into economic, regional and linguistic issues, and we tried to stay out of constitutional concerns. Trudeau said: as long as you stay out of those, go ahead. But federal people were not enthusiastic about a provincial premier calling a federal-provincial meeting. I don't think we really expected that the federal government would necessarily join in. I think we were just as happy, because the atmosphere was always easier at an inter-provincial meeting than at a federal-provincial one.⁶⁶

De longues discussions ont eu lieu durant lesquelles les représentants du gouvernement fédéral dictaient plus ou moins la marche à suivre aux représentants ontariens :

The federal people said that Mr. Robarts would be quite within his rights to call an inter-provincial conference on any subject he wished, but Mr. Trudeau in particular felt that an inter-provincial conference on the subject of Confederation would be most undesirable at the current juncture of our history.⁶⁷

Les représentants de l'Ontario ont accepté de faire rapport au premier ministre Robarts et de faire connaître sa réponse quelques jours plus tard. Un autre échange de lettres avait lieu entre Pearson et Robarts les 9 et 15 juin dans le but de trouver une solution au problème. Dans sa lettre

⁶⁵ *Id.*, lettre du Premier ministre Pearson au premier ministre Robarts, datée du 28 février 1967.

⁶⁶ Entrevue, Donald Stevenson, 7 novembre 2002, transcription, p. 24.

⁶⁷ APO, RG 3-26, Box 445, File: *Confederation of Tomorrow Conference, Ontario Government, May to August 1967. Results of the Meeting in Ottawa on May 3, 1967 on the Confederation of Tomorrow Conference*, p. 5.

du 15 juin le Premier ministre Pearson se disait d'accord avec une Conférence inter-provinciale et ajoutait :

With regard to representation of the federal government at the Conference, the practice has developed, as you know, in recent years to have officials from the federal public service attend inter-provincial conferences. I would be rather inclined to follow the same kind of arrangement which has been found satisfactory in practice in the other conferences and which, being consistent with precedent, would remove any possibility of confusion about the nature of the Conference as an inter-provincial one. This, however, is a point that could be decided definitely at a later date, as the Conference approaches, and I would be pleased to receive and to entertain your invitation simply to send observers.⁶⁸

Quelque chose n'a pas été bien compris car, le 27 septembre 1967, la lettre d'invitation du premier ministre Robarts datée du 18 septembre et adressée à Pearson était retournée au docteur Keith Reynolds, chef administratif du bureau du premier ministre Robarts, par Gerry Stoner du Bureau du Conseil privé. Gerry Stoner se disait soulagé de savoir qu'il n'y avait pas de malentendu entre les deux premiers ministres et il ajoutait :

As I explained to you, the Prime Minister was particularly worried that Mr. Robarts might be making public this letter. I assume from what you say that there is no chance this will happen, at least not as far as the letter in its original state is concerned. I very much appreciate the quick and sympathetic way in which Ian Macdonald and yourself reacted to our problem here. It seems to me particularly important in the present atmosphere to do everything that we can to ensure that the earlier understandings between the prime minister and Mr. Robarts are not impaired.⁶⁹

La lettre controversée invitait le Premier ministre Pearson à envoyer une délégation fédérale à la *Conférence sur la Confédération de demain*, prévue du 26 au 30 novembre 1967. Il y était aussi écrit que le gouvernement fédéral pourrait participer à la réunion en présentant son point de vue sur son rôle dans le système fédéral. Le premier ministre Robarts demandait aussi au Premier ministre Pearson d'inviter en son nom les commissaires des deux Territoires à la

⁶⁸ *Id.*, *Confederation of Tomorrow Conference, Correspondence, Premier Ontario*, lettre du Premier ministre Pearson au premier ministre Robarts, datée du 15 juin 1967.

⁶⁹ *Id.*, *Confederation of Tomorrow Conference, Correspondence, Premier Ontario*, lettre du Premier ministre Pearson au premier ministre Robarts, datée du 27 septembre 1967.

Conférence.⁷⁰ Le Premier ministre Pearson, voulant que cette conférence soit de nature inter-provinciale, n'a de toute évidence pas apprécié la lettre et n'a pas invité les commissaires des deux Territoires à participer à la Conférence.

Les fonctionnaires des deux gouvernements avaient résolu le problème de communication entre les deux premiers ministres et évité un malentendu qui aurait pu prendre de l'ampleur. Encore une fois, la bureaucratie a fait son travail. Malgré de grandes difficultés, le premier ministre Robarts a convoqué la *Conférence sur la Confédération de demain*. Les instincts politiques du premier ministre Robarts étaient justes car tout se prêtait à ce qu'une telle conférence ait lieu.

La Conférence sur la Confédération de demain

La raison officielle de la tenue de la *Conférence sur la Confédération de demain* était de permettre à la fédération canadienne de tendre la main au Québec dans un esprit de réconciliation nationale. C'est donc l'Ontario qui a pris l'initiative en cette année 1967. Plusieurs raisons ont amené l'Ontario à proposer cette conférence.

Dans le débat parlementaire qui a eu lieu à l'Assemblée législative de l'Ontario en mai 1967, le premier ministre Robarts nous en donne quelques-unes. En parlant des Conférences fédérales-provinciales de 1963 et 1964, il concluait :

A situation was created here whereby Quebec's financial powers and responsibilities appeared to be considerably greater than those of the other provinces, when they opted out of these programs and took fiscal equivalents. It appeared to some that a dangerous precedent had been set which could have led to further Quebec demands to take over responsibility, and that the journey down the slippery road to an « associate state » relationship in Canada had begun.⁷¹

⁷⁰ *Id.*, et lettre du premier ministre Robarts au Premier ministre Pearson, datée du 18 septembre 1967.

⁷¹ *Government of Ontario, Office of the Prime Minister and President of the Council, Confederation for Tomorrow Conference. Remarks by the Hon. John R. Robarts, P. E. Nixon and Donald C. McLeod, 1967.*

Il semblait aussi à l'Ontario qu'Ottawa n'avait pas suffisamment d'autorité pour résoudre les problèmes du Québec. Le rôle de médiateur que l'Ontario jouait depuis quelques années entre Ottawa et Québec donnait à la province la crédibilité nécessaire à un projet d'une telle envergure.⁷² Comme le disait Robarts dans son allocution à l'Assemblée législative :

I would remind the hon. members that Ontario occupies a very important historical place in our Confederation. We sent representatives to Charlottetown in 1864, and to Quebec City to negotiate terms on which the present federation was formed. Historically we have always played our part in the development of our country and it seemed only fitting – and I think it is only fitting – that Ontario should again take an active role when it is obvious some action is needed [...] I am very proud to be in Ontario, and take this initiative, and have the opportunity to do it. This is our traditional role in Canada and we intend to play our part.⁷³

La conférence de John Robarts se distinguait des autres à deux égards. D'une part, il s'agissait d'une réunion inter-provinciale à laquelle le gouvernement fédéral s'était fortement opposé car il la percevait comme une violation de sa prérogative. Pour cette raison, le gouvernement fédéral refusait d'y participer officiellement, bien que des observateurs fédéraux finirent par y assister. Le premier ministre de l'Ontario voyait un grand avantage au fait qu'une province convoque cette réunion. En effet, selon lui, « [...] the advantage, in my opinion, of a province calling a conference of this type is that it will diminish the friction that sometimes developed at Federal-Provincial conferences ».⁷⁴

Le deuxième élément qui distinguait cette conférence des autres en était le but, soit celui d'offrir au premier ministre du Québec, Daniel Johnson, une tribune nationale pour expliquer les demandes de sa province. Cette conférence selon le gouvernement du Québec, « [...] permit au Québec d'exprimer plus en détail sa politique constitutionnelle au moyen d'un Exposé

⁷² Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy: The making of recent policy in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1972, p. 91.

⁷³ *Government of Ontario, Office of the Prime Minister and President of the Council, Confederation for Tomorrow Conference, Remarks by the Hon John P. Robarts, R.F. Nixon and Donald C. MacDonald*, 1967, p. 7.

préliminaire qui venait compléter le discours inaugural du premier ministre et les discussions qui eurent lieu lors de la Conférence ». ⁷⁵

Par ailleurs, cette conférence a aussi été la première conférence de premiers ministres à être télévisée de toute l'histoire des conférences canadiennes, ce qui lui a donné un prestige qu'aucune autre conférence fédérale-provinciale ou inter-provinciale n'avait eu dans le passé. Le premier ministre Robarts ainsi que ses spécialistes en communications, Bill Kinmond et Bill Rathbun, voulaient que la conférence soit aussi accessible que possible aux médias et au grand public. ⁷⁶ Le premier ministre Robarts avait décidé de tenir des audiences publiques pour les trois raisons qui suivent :

1. The CTC is about the future of Canada, and the public has a right to know the views of its elected officials on this most serious matter.
2. The debate on Confederation has reached a sufficiently critical point where the public must be drawn into the arena so that its reaction to the arguments can be felt.
3. We have long since passed the stage where we are dealing with a semi-literate, uninformed electorate. An informed, educated electorate and press is aroused on these matters and wants answers. ⁷⁷

En permettant aux médias d'accéder aux débats de la conférence, le premier ministre Robarts créait un précédent très important. Cette initiative a été tellement bien reçue par le public en général que les résultats ont de loin dépassé les aspirations de Robarts.

Cependant, malgré que la conférence n'avait pas la *Constitution* proprement dite à son ordre du jour, la possibilité de réformes constitutionnelles a été discutée. Il n'en est ressorti aucun consensus parmi les provinces quant au bien-fondé de réformes constitutionnelles.

⁷⁵ ANQ, *Rapport du ministère des affaires intergouvernementales 1967-68*, 1^{er} mai 1969, p. 16.

⁷⁶ APO, RG 3-26, Box 444, File: *Confederation of Tomorrow Conference, Sept- Oct 1967, The Public Aspect of the Confederation of Tomorrow Conference*, p. 1.

⁷⁷ *Id.*, *Confederation of Tomorrow Conference*.

Les provinces étaient encore très loin de s'entendre sur la forme que pourraient prendre ces réformes. Au début de la conférence, trois positions de base ont été exprimées : le Québec affirmait qu'il fallait modifier la *Constitution*; la Colombie-britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et Terre-Neuve ne voyaient pas quant à elles la nécessité de changements; et l'Ontario, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard estimaient que si certaines modifications pouvaient amener une amélioration des relations et un mieux-être au sein de la fédération, elles étaient alors prêtes à accepter des réformes.⁷⁸

À la fin de la conférence, aucune décision de fond n'avait été prise. Les premiers ministres étaient cependant sensibilisés à la position du Québec et ils se sont montrés plus disposés à entreprendre des discussions sur les principes fondamentaux de la *Constitution*. Ils ont mis sur pied un comité permanent sur la Confédération, qui se composait des premiers ministres du Québec, de l'Ontario, de l'Alberta et de la Nouvelle-Écosse, dont le mandat était de planifier les travaux à venir.⁷⁹ À sa première réunion, ce comité a élu le premier ministre Robarts comme président et a décidé de poursuivre la discussion des problèmes constitutionnels au niveau inter-provincial.

La réussite de la conférence a rendu inévitable une révision en profondeur de la *Constitution*. Le gouvernement fédéral avait déjà annoncé en mai 1967 qu'un groupe de travail avait été formé sous la direction du ministre de la Justice de l'époque, Pierre Elliott Trudeau. La première réunion de la Conférence fédérale-provinciale sur la *Constitution* était prévue pour février 1968.

⁷⁸ Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy: The making of recent policy on Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1972, p. 93.

⁷⁹ ANQ, *Rapport du ministère des affaires intergouvernementales 1967-68*, 1^{er} mai 1969, p. 16.

Les débuts de la saga constitutionnelle

Les débuts de la saga constitutionnelle remontaient à 1960 avec les délibérations sur une formule d'amendement possible pour la *Constitution*. Il y avait eu deux grands efforts dans ce sens à cette époque, ayant mené à la Formule Fulton, écartée en 1962, et à la Formule Fulton-Favreau, rejetée en 1966. Ces deux formules sont devenues caduques parce qu'elles avaient été refusées par le Québec. Il est important ici de faire un petit retour en arrière pour suivre les événements et comprendre les raisons des rejets répétés du Québec.

Le Premier ministre John Diefenbaker avait, dans une discussion sur le discours du Trône le 18 janvier 1960, fait allusion à une modification possible de l'article 99 de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* visant la durée du mandat des juges. Pour que cette modification soit possible, il fallait avant que les gouvernements s'entendent sur une formule d'amendement de la *Constitution*, et il fallait rapatrier cette dernière. C'est à la Conférence fédérale-provinciale tenue à Ottawa le 26 juillet 1960 que le Premier ministre annonçait que, si les provinces y consentaient, il pourrait convoquer une conférence à Ottawa en septembre ou en octobre. Celle-ci réunirait dans un premier temps les procureurs généraux des provinces, pour que soient franchies le plus tôt possible les étapes de négociation qui mèneraient à la conclusion d'une entente entre les gouvernements fédéral et provinciaux.⁸⁰

La Conférence des procureurs généraux a tenu quatre réunions : la première en octobre 1960, la deuxième en novembre 1960, et les troisième et quatrième en janvier et septembre 1961. Ces discussions ont mené à la Formule Favreau, du nom du ministre fédéral de la Justice de l'époque.⁸¹

⁸⁰ Guy Favreau, *Modification de la Constitution du Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, février 1965, p. 27.

⁸¹ Daniel Dupras, *La Constitution du Canada : Bref historique des discussions relatives à la procédure de*

La première réunion des procureurs généraux de tous les gouvernements canadiens a eu lieu les 6 et 7 octobre 1960 afin d'étudier des modifications possibles à la *Constitution* en vue de la rapatrier. Le Québec, par l'entremise du ministre Paul Gérin-Lajoie, « [...] a eu l'occasion d'exposer le point de vue du Québec, avec tous les ménagements possibles ».⁸² À la suite de la distribution du rapport sur les délibérations de cette conférence en octobre, le Cabinet du Québec n'était pas à l'aise avec la tournure des discussions et décidait de revoir sa stratégie :

[...] le ministre de la Jeunesse, l'honorable Paul Gérin-Lajoie croit qu'il serait préférable que MM. Lesage, Marler, Pigeon et lui-même puissent se rencontrer incessamment pour discuter [du rapatriement de la *Constitution*] avant la reprise de la prochaine conférence qui aura lieu au cours du mois de novembre 1960.⁸³

À la suite de la Conférence des procureurs généraux des 2 et 3 novembre 1960, Paul Gérin-Lajoie faisait le rapport suivant au Cabinet :

L'honorable Paul Gérin-Lajoie mentionne que Québec, comme quelques autres provinces, ont [sic] soutenu que sur tous les articles concernant les pouvoirs et les droits législatifs des provinces, il faut l'unanimité de tous les gouvernements pour procéder à son amendement. D'autres provinces, la Saskatchewan entre autres, sont d'avis que la formule de l'unanimité rendra pratiquement impossible toute modification. C'est pourquoi celle-ci favorise la formule de la majorité des provinces. Le Québec, cependant, désire absolument l'unanimité pour les articles sur les droits provinciaux. Il accepte, toutefois, que sur les autres articles, on ait recours à la formule de la majorité. De plus, la province de Québec est prête à accepter le principe de la délégation de pouvoir d'une province au gouvernement central et vice-versa, si on s'accorde sur l'unanimité quant aux articles qui touchent les pouvoirs des provinces.⁸⁴

Deux autres réunions ont eu lieu en 1961. Cependant, comme l'avait souligné M. Fulton, « la «grande majorité» des participants aux conférences considéraient la formule comme une «base acceptable de législation».⁸⁵ Cette nouvelle formule d'amendement de la *Constitution* a cependant subi le même sort que les propositions antérieures en raison des divergences de vue

⁸² ANQ, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 1, procès-verbal du 11 octobre 1960, p. 140.

⁸³ *Id.*, procès-verbal du 19 octobre 1960, p. 153.

⁸⁴ *Id.*, procès-verbal du 4 novembre 1960, p. 179.

⁸⁵ G. Favreau, *op. cit.*, p. 29.

persistantes.⁸⁶ À la fin de janvier 1962, le ministre Gérin-Lajoie informait le procureur Fulton que le Cabinet du Québec ne soumettrait pas la formule d'amendement à sa législature.⁸⁷

À la réunion inter-provinciale du mois d'août 1964, le premier ministre Ernest Manning de l'Alberta demandait aux autres premiers ministres, lors d'un déjeuner d'affaire, ce qu'ils pensaient de l'idée de recommencer les négociations sur le rapatriement de la *Constitution*. Selon certains témoins, après un déjeuner copieusement arrosé, le premier ministre Lesage s'est immédiatement engagé à rapatrier la *Constitution*. Il a pris tout le monde par surprise, y compris ses propres ministres.⁸⁸ Lorsque la lettre du Premier ministre Pearson est arrivée à Québec, le sous-ministre des Affaires fédérales-provinciales, Claude Morin a suggéré d'aborder la question avec prudence.⁸⁹

En septembre 1964, se tenait à Charlottetown la Conférence fédérale-provinciale. À sa conclusion, tous se sont entendus pour finaliser sans délai le rapatriement de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique*.⁹⁰ Le ministre de la Justice Guy Favreau reprenait le flambeau, recommençant avec la formule d'amendement Fulton, tout en y apportant quelques modifications.⁹¹ Cette nouvelle formule devait être connue sous le nom de Formule Fulton-Favreau. Les procureurs généraux ont donc repris leurs délibérations relativement au rapatriement de la *Constitution* canadienne à l'automne 1964.⁹² Le premier ministre Lesage présentait la Formule Fulton-Favreau à l'Assemblée législative du Québec le 2 février 1965. Le premier ministre en avait vanté les mérites devant l'Assemblée, mais l'opposition dirigée par

⁸⁶ D. Dupras, *op. cit.*, p. 8.

⁸⁷ D. Thompson, *Jean Lesage & the Quiet Revolution*, Toronto, Macmillan of Canada, 1984, p. 343.

⁸⁸ *Id.*, p. 345.

⁸⁹ *Id.*, p. 346.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ D. Dupras, *op. cit.*, p. 8.

⁹² ANQ, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 5, procès-verbal du 16 octobre 1964, p. 308.

Daniel Johnson avait déclaré qu'elle rejetterait la Formule coûte que coûte.⁹³ Le 11 mars, une réunion du Cabinet avait lieu pour étudier en exclusivité la question du rapatriement de la *Constitution*. Le compte rendu se lit comme suit :

Le premier ministre fait part à ses collègues que le but de cette nouvelle réunion du Cabinet est d'étudier la formule de rapatriement de la *Constitution*. Il dit qu'il éprouve certaines difficultés avec les étudiants à ce sujet, et même avec le groupement des étudiants libéraux. Il précise que le danger qu'il peut y avoir, c'est que la question soit traitée avec émotivité par le public, et que c'est la raison pour laquelle il a jugé à propos d'en faire l'objet de son discours devant les membres de la Chambre de Commerce de Québec, au Manoir St-Castin. Il juge essentiel que tous les ministres sans exception se fassent un devoir d'expliquer le problème à leurs électeurs, et il leur demande de lire attentivement le livre blanc qui a été distribué par Ottawa, ainsi que les notes explicatives qu'il leur a fournies, sans toutefois en mentionner la provenance. Le ministre des Richesses naturelles [René Lévesque] aurait préféré que la discussion se fasse devant le comité de la *Constitution*, mais le premier ministre lui fait réponse qu'il a reçu un mandat unanime de tous ses collègues, qu'il a engagé le gouvernement de la province depuis, et que, sous les circonstances, il se doit de prendre ses responsabilités et non pas de référer le problème devant un comité. Il ajoute que samedi prochain il rencontrera l'Exécutif et les membres de la Fédération libérale du Québec, et qu'il se fera un devoir de leur expliquer en détail la formule de rapatriement de la *Constitution* et profiter de la circonstance pour obtenir leur appui entier.⁹⁴

De toute évidence, il y avait des problèmes au sein du Cabinet à l'égard du rapatriement de la *Constitution*. Lors de la Conférence de 1964, le premier ministre Lesage avait, comme tous les autres premiers ministres présents, donné son accord de principe à la formule.⁹⁵ À la réunion de son Cabinet, le premier ministre se montrait intransigeant et essayait d'imposer sa volonté mais tout semblait très difficile. Selon le compte-rendu des délibérations du Conseil exécutif, déjà le 16 mars, le premier ministre avait lu un mémoire explicatif rédigé par M^c Louis-Philippe Pigeon énumérant les raisons pour lesquelles il n'y avait pas lieu de soumettre au comité provincial de la *Constitution* la « formule » de rapatriement. Il avait aussi présenté un rapport du sous-ministre des Affaires fédérales-provinciales, Claude Morin, dans lequel ce dernier suggérait

⁹³ D. Thompson, *Jean Lesage*, p. 3.

⁹⁴ ANQ, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 6, procès-verbal du 11 mars 1965, p. 90.

⁹⁵ D. Dupras, *op. cit.*, p. 9.

certaines principes de stratégie générale en matière de publicité pour expliquer à la population le mode proposé de rapatriement de la *Constitution*. Pierre Laporte demandait qu'un comité soit créé pour étudier le genre de campagne publicitaire qui conviendrait. Il voulait aussi la tenue d'une enquête à l'échelle de la province afin de connaître le sentiment de la population à ce sujet.

La réponse du premier ministre était la suivante :

Le premier ministre lui fait remarquer qu'à l'heure actuelle une telle enquête serait peut-être prématurée, mais que, par contre, il faut se dire que le gouvernement ne peut plus maintenant reculer. À tout événement, il dit qu'il va consulter ses 'experts' sur l'opportunité d'une telle enquête, et qu'il sera en mesure de renseigner ses collègues dans quelques jours.⁹⁶

Le 2 avril 1965, le premier ministre donnait lecture au Cabinet d'un projet de lettre au Premier ministre Pearson concernant « [...] la controverse sur la rigidité de la formule d'amendement contenue dans le projet de loi prévoyant la modification au Canada de la *Constitution* du Canada ».⁹⁷ Cette lettre contenait une nouvelle possibilité d'amendement à la formule, proposé par Claude Morin. Celui-ci proposait d'ajouter à la formule une section selon laquelle, même si l'unanimité était nécessaire pour augmenter les pouvoirs fédéraux, le transfert de pouvoirs additionnels aux provinces pourrait se faire par le Parlement fédéral et les deux tiers des provinces représentant cinquante pour cent de la population du pays.⁹⁸ Le premier ministre Lesage avait demandé à M^e Pigeon de rédiger la lettre. Sur réception de cette lettre à Ottawa, Gordon Robertson, a immédiatement compris les implications de cet amendement. Il conseillait au Premier ministre Pearson d'être prudent et de retarder sa réponse.⁹⁹

Entre avril 1965 et février 1966, un nombre incalculable de démarches a eu lieu au Québec afin de réchapper le projet de loi sur le rapatriement de la *Constitution*. Claude Morin

⁹⁶ ANQ, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 6, procès-verbal du 16 mars 1965, p. 94.

⁹⁷ ANQ, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 6, procès-verbal du 2 avril 1965, p. 124.

⁹⁸ D. Thompson, *Jean Lesage*, p. 356.

⁹⁹ *Id.*, p. 357.

était au centre de l'action, proposant des stratégies, présentant des documents et prodiguant des conseils. Les plus grandes critiques provenaient de la nouvelle classe moyenne francophone de la province. Leur opposition à la formule était exprimée par les parties politiques d'opposition, les intellectuels et les médias.¹⁰⁰

Cependant, au milieu des critiques nombreuses, un autre événement est venu contrecarrer les efforts du Québec : Pierre Elliott Trudeau était entré sur la scène politique à l'élection fédérale de novembre 1965. Trudeau s'était montré très critique de la proposition du Québec, qu'il considérait trop décentralisatrice. De plus, en janvier 1966, il devenait le secrétaire parlementaire du Premier ministre Pearson.¹⁰¹

Le 17 février 1966, le premier ministre Lesage soumettait à l'approbation du Cabinet un projet de lettre adressée au Premier ministre Pearson concernant l'étude du rapatriement de la Constitution dans laquelle il était dit : « Après mûre considération [...] le gouvernement du Québec croit qu'il doit s'en tenir à sa décision de remettre indéfiniment l'examen du projet actuel d'amendement de la *Constitution* », et, plus loin, « le Québec n'a pas l'intention de s'opposer à ce que l'on aborde de nouveau l'étude du rapatriement de la *Constitution* lors d'une conférence fédérale-provinciale ultérieure ».¹⁰² Cela fermait le dossier constitutionnel pour le gouvernement Lesage. Il ne serait rouvert que deux ans plus tard sous l'administration Johnson.

La révision de la *Constitution* et la Charte de Victoria

C'est d'abord parce que le gouvernement de l'Ontario l'avait devancé avec sa *Conférence sur la Confédération de demain* que le gouvernement Pearson a décidé, le 10 mai 1967,

¹⁰⁰ Christine Dalton, *Why Did Jean Lesage Say « Oui » and then « Non »?: Québec and the Rise and Fall of the Fulton-Favreau Formula, 1960-1966*, thèse de maîtrise, Université d'Ottawa, 20 décembre 2001, p. 1.

¹⁰¹ D. Thompson, *Jean Lesage*, p. 360.

¹⁰² ANQ, FJL, P-688 S-3-SS2, vol. 7, procès-verbal du 17 février 1966, p. 61.

d'annoncer la convocation d'une Conférence fédérale-provinciale sur la *Constitution*. Le gouvernement fédéral formait immédiatement un groupe de travail en vue de préparer cette conférence et le Premier ministre Pearson nommait son ministre de la Justice, Pierre Elliott Trudeau, à sa direction. Cette décision ne plaisait cependant pas à l'Ontario. Donald Stevenson confirme ce qui suit :

Ontario was rather unhappy about the federal government immediately calling a constitutional conference for February 1968, because we wanted to keep going on the inter-provincial basis of trying to get consensus built from the bottom up a bit. We were concerned, just like Trudeau had been the previous year, to keep the *Constitution* out of it for a while. The first aim was to discuss how far one could accommodate the conflicting views of Quebecers who were talking about associate states or special status of one kind or another or separation.¹⁰³

Le gouvernement fédéral avait pris la décision de convoquer une conférence sur la *Constitution* parce qu'il se voyait acculé au pied du mur. Le gouvernement fédéral ne voulait pas que les provinces prennent la responsabilité d'un sujet d'importance nationale comme la *Constitution*. De plus, les demandes répétées de révisions constitutionnelles du Québec depuis plusieurs années avaient augmenté la pression. La Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme allait déposer son rapport en octobre et le gouvernement Pearson savait qu'il devrait donner suite à ses recommandations.

La Conférence fédérale-provinciale a eu lieu du 5 au 7 février 1968 sous la présidence de Lester B. Pearson. Les participants ont entre autres étudié la possibilité de doter le Canada d'une Charte constitutionnelle des droits de la personne. L'ordre du jour comprenait notamment l'examen des recommandations de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Y figuraient également le problème des inégalités régionales, et la question de l'opportunité d'une révision générale de la *Constitution*. Comme dans le cas de la *Conférence*

¹⁰³ Entrevue, Donald Stevenson, 7 novembre 2002, transcription, p. 26.

sur la *Confédération de demain*, les débats de cette conférence étaient accessibles à tous les Canadiens par le truchement de la radio et de la télévision.¹⁰⁴

Selon Pierre Elliott Trudeau dans l'avant-propos des délibérations, deux des décisions prises lors de la conférence étaient de première importance. La première était la reconnaissance unanime de la nécessité de réaliser l'égalité linguistique. Pour réaliser cet objectif la conférence a mis sur pied un comité spécial ayant pour mandat d'étudier le rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme en tenant compte des vues exprimées à la Conférence, et de voir au côté pratique de ces décisions.¹⁰⁵

La seconde était la décision d'instaurer un mécanisme de révision constitutionnelle. La Conférence constitutionnelle est donc devenue une institution permanente dotée d'un comité de fonctionnaires pour l'assister et incarner, selon l'expression de son secrétaire, « la permanence de la révision ».¹⁰⁶ Ce comité deviendra le « pilier le plus important du travail de la révision constitutionnelle »,¹⁰⁷ tenant 14 réunions et disposant de toute l'autorité requise pour définir son programme de recherche et établir les sous-comités qu'il jugeait utiles.

Depuis 1867, il s'agissait du premier exercice de révision de l'ensemble de la *Constitution* à laquelle participaient tous les gouvernements.¹⁰⁸ Il s'agissait aussi de la dernière conférence du Premier ministre Pearson, car tous savaient qu'il n'occuperait plus ce poste trois mois plus tard. Ce serait aussi la dernière conférence du Québécois Daniel Johnson, lequel mourrait en septembre 1968, ainsi que pour le doyen des premiers ministres, l'Albertain Ernest Manning, qui se retirerait de la vie politique en décembre de la même année.

¹⁰⁴ BDP, *Délibérations de la Conférence constitutionnelle, première réunion le 5-7 février 1968*, Imprimeur de la Reine et contrôleur de la Papeterie, Ottawa, 1968, p. v.

¹⁰⁵ *Id.*, p. 546.

¹⁰⁶ Jean-Louis Roy, *Le choix d'un pays : le débat constitutionnel Québec-Canada, 1960-1976*, Montréal, Leméac, 1978, p. 160.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ BDP, *Délibérations de la Conférence constitutionnelle*, p. v.

L'allocution d'ouverture du Premier ministre Pearson reflète en fait les dernières recommandations d'un homme sur son départ. Dans ce discours, il faisait le tour de la situation constitutionnelle et mettait l'emphasis sur l'importance des dangers auxquels faisait face le pays dans ces années incertaines. Il estimait qu'il y avait beaucoup de latitude pour des changements constitutionnels. Il recommandait finalement que la Conférence commence immédiatement « une révision systématique et coordonnée de la *Constitution* ». ¹⁰⁹ Il présentait alors ce qu'il croyait être les éléments essentiels d'un programme destiné à créer un fédéralisme nouveau au Canada :

L'acceptation, avec les garanties constitutionnelles qui s'ensuivent, des recommandations de la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme portant sur le statut du français et de l'anglais en tant que langues officielles et sur l'établissement de l'égalité culturelle et linguistique des deux groupes qui, ensemble, ont fait la Confédération.

Un accord de principe sur le fait que certains droits essentiels devraient être consacrés, pour tous les Canadiens, par un texte constitutionnel.

Un accord pour procéder ensemble à un travail complet de révision constitutionnelle. ¹¹⁰

La conférence s'est avérée un succès pour le Premier ministre Pearson car, comme nous l'avons vu plus haut, tous ces points ont été acceptés par les autres premiers ministres. Suivait alors le premier ministre ontarien Robarts, qui a mentionné la *Conférence sur la Confédération de demain* comme étant le premier pas vers des réformes constitutionnelles. Son premier point concernait la reconnaissance de la langue française, qu'il appuyait fortement :

La tension actuelle vient, dans une large mesure, de notre hésitation à accepter l'idée de nos deux langues et de nos nombreuses cultures. Nous avons hésité à faire place aux aspirations des Canadiens de langue française. Ces aspirations présentent de nombreux aspects, mais elles consistent avant tout en un désir tout à fait naturel de préserver une langue et une culture. ¹¹¹

¹⁰⁹ *Id.*, p. 16.

¹¹⁰ *Id.*, p. 20.

¹¹¹ *Id.*, p. 26.

Il s'est beaucoup attardé sur les mesures que le gouvernement de l'Ontario entendait adopter pour faire une place à la langue française dans la vie des ontariens.¹¹² Le premier ministre proposait ensuite un débat sur le partage des pouvoirs de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* et la forme de fédéralisme que le Canada devrait adopter. Il proposait aussi :

En plus d'un débat sur la répartition des pouvoirs, on pourrait procéder à un examen des mécanismes inter-gouvernementaux, d'un dispositif de modification des pouvoirs de réserve et de désaveu, du pouvoir résiduaire, du pouvoir de délégation, du pouvoir de la Cour suprême et, bien entendu, du Sénat.¹¹³

Il terminait par la proposition « que les chefs des divers gouvernements se constituent en un comité permanent dont la tâche principale serait d'examiner les propositions concernant les modifications constitutionnelles ». ¹¹⁴ Sa dernière proposition visait le renvoi du projet de *Charte canadienne des droits de la personne* à ce comité pour étude. Le premier ministre Robarts a vu ses propositions acceptées par les autres participants.

Les positions favorables aux recommandations de la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme du gouvernement de l'Ontario avait beaucoup plu à Pierre Elliott Trudeau. Donald Stevenson nous rapporte que :

Trudeau came around to me, after Robarts spoke, and shook my hand and said, « Merci! Merci! Merci! » Because at least Robarts was moving. We had four taskforces that we set up in 1967 on the use of French in the legislature, in the courts, in the municipalities and in public services in general.¹¹⁵

En Ontario, les fonctionnaires travaillaient donc activement à l'implantation pratique et technique des décisions du premier ministre Robarts.

Le premier ministre Daniel Johnson a ensuite pris la parole au nom du Québec. Il remerciait le Premier ministre Pearson pour la présente Conférence. Il mentionnait qu'à la suite

¹¹² *Id.*, p. 30.

¹¹³ *Id.*, p. 52.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Donald Stevenson, The Politics of Bilingualism, p. 27.*

de la *Conférence sur la Confédération de demain* il avait été « vivement impressionné par les réactions qui me sont parvenues de toutes les parties du Canada à la suite de cette rencontre historique ».¹¹⁶ Il poursuivait en disant qu'il estimait « que notre problème constitutionnel est affaire de communication autant que de structures »,¹¹⁷ et donnait ensuite sa vision d'une nouvelle *Constitution*.

C'est pourquoi il nous faut une *Constitution* qui soit génératrice d'harmonie et non plus de mésentente ; une *Constitution* qui ose appeler les choses par leur nom et aborder directement les problèmes plutôt que de les contourner ; une *Constitution* écrite comme doivent l'être toutes les constitutions fédérales ; une *Constitution* qui comporte son propre mécanisme d'amendement, tout en étant suffisamment rigide pour n'être pas constamment remise en question ; une *Constitution* qui soit interprétée en dernier ressort par un tribunal formé de façon que personne ne soit tenté de mettre en doute son impartialité.¹¹⁸

Il poursuivait en remarquant que : « Pour être réaliste, cette *Constitution* devra en outre être conçue comme le principe organisateur non seulement du Canada à dix, mais aussi du Canada à deux ».¹¹⁹ Ceci n'était ni plus ni moins qu'une demande de statut spécial pour le Québec et un retour à la théorie du pacte. Le premier ministre Johnson terminait en énumérant les demandes du Québec et l'ordre dans lequel elles devaient être étudiées.

Il faut dire que le sous-ministre Claude Morin donnait un appui majeur aux premiers ministres du Québec aux Conférences fédérales-provinciales. Selon lui, il y avait des nuances entre le gouvernement libéral et le gouvernement de l'Union nationale quant à leurs positions constitutionnelles, mais il n'y avait pas de contradictions flagrantes sur le plan des réclamations :

J'écrivais moi-même les mémoires du Québec pour les conférences. C'est moi qui les ai tous écrits. Je faisais le premier jet et je le montrais à mon personnel, dont Louis Bernard, qui a beaucoup participé et qui ajoutait des choses et en retranchait. Nous étions deux ou trois à faire cela, avec moi comme chef d'orchestre. Une fois les documents prêts, nous les soumettions au gouvernement.¹²⁰

¹¹⁶ BDP, *Délibérations de la Conférence constitutionnelle*, p. 56.

¹¹⁷ *Id.*, p. 58.

¹¹⁸ *Id.*, p. 62.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Entrevue, Claude Morin, 6 novembre 2002, transcription, p. 10.

Arrivé au tour du premier ministre albertain Ernest Manning, celui-ci a qualifié la conférence de la « plus importante qui ait eu lieu depuis la Confédération ».¹²¹ Dans son allocution d'ouverture il résumait le point de vue de l'Alberta sur la situation comme suit :

Les problèmes qui sont à l'origine des difficultés et des tensions que subit actuellement la Confédération sont d'ordre financier et économique, ainsi que d'ordre ethnique et culturel. Afin de réduire le mécontentement de certaines régions à l'égard de la situation économique, il est nécessaire d'organiser une répartition plus équitable des moyens financiers permettant de faire face à des responsabilités fédérales et provinciales clairement définies, et de trouver une formule qui garantira à tous les Canadiens l'essentiel des avantages sociaux, sans disparités marquées du point de vue des normes de service ou des frais pour chaque citoyen.¹²²

Le premier ministre Manning avait choisi de placer les considérations financières et économiques avant les problèmes linguistiques et culturels pour la raison bien simple qu'il n'acceptait pas la vision du Québec en cette matière, ce qu'il a fait savoir à la Conférence :

Le gouvernement de l'Alberta n'accepte pas la proposition voulant que la Confédération soit une union de deux races ou de deux cultures. Selon nous, l'histoire nous enseigne que la Confédération a été une union de provinces et que, au cours des négociations qui ont abouti à la Confédération, le concept selon lequel il s'agissait d'une union de deux races, de deux cultures et de deux langues, n'est pas entré en ligne de compte et n'a certainement pas constitué une condition de l'union.¹²³

Le premier ministre de l'Alberta enchaînait en affirmant que, bien que la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme concluait que le mécontentement des Canadiens français était justifié, le gouvernement de l'Alberta était contre la méthode proposée pour atteindre les objectifs de la Commission. L'Alberta ne voulait pas d'amendement constitutionnel à cet effet mais suggérait des méthodes plutôt administratives.

Sur le plan juridique, on suppose que la langue doit jouir d'un statut constitutionnel. Cela n'est pas prouvé. On pourrait soutenir, logique à l'appui, que les questions de langue, de culture, de religion et de politique constituent un héritage personnel ou un domaine de décision personnelle, et ne sont pas des questions qui devraient jouir d'un statut

¹²¹ BDP, *Délibérations de la Conférence constitutionnelle*, p. 160.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Id.*, p. 164.

constitutionnel particulier, au-delà de ce sur quoi on s'est entendu comme condition de l'union fédérale.¹²⁴

Ernest Manning concluait ses remarques en disant que le gouvernement de l'Alberta n'était pas prêt à accepter des modifications fondamentales à la *Constitution* en rapport avec cette question sans connaître d'abord toutes les exigences du gouvernement du Québec.

C'était donc là les positions des provinces qui nous intéressent en cette première journée de conférence. Dans la matinée de la troisième et dernière journée, le ministre fédéral de la justice Pierre Elliott Trudeau s'est imposé à titre d'intervenant lors de ce qui a été qualifié de « l'un des plus spectaculaires duels de la politique canadienne ». ¹²⁵ Ce duel l'opposait au premier ministre du Québec, Daniel Johnson, et visait la recommandation de la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme concernant l'établissement d'une *Loi sur les langues officielles* et la création d'un poste de commissaire québécois aux langues officielles.

Le premier ministre Johnson ne voulait ni d'amendement constitutionnel ni que le gouvernement fédéral se mêle de la question. Selon lui, cela relevait du ressort des provinces. Pierre Elliott Trudeau proposait que le comité spécial permanent recherche une formule d'amendement de l'article 93 de l'*A.A.N.B.* que tous les gouvernements accepteraient mais qui ne lierait aucunement l'ensemble les provinces.¹²⁶

Daniel Johnson déclarait qu'il ne croyait pas que la langue française soit en danger dans les autres provinces puisque plusieurs premiers ministres s'étaient engagés à adopter des lois provinciales. Il ajoutait : « Nous ne croyons pas non plus qu'il soit souhaitable que le

¹²⁴ *Id.*, p. 172.

¹²⁵ J.-L. Roy, *op. cit.*, p. 163.

¹²⁶ BDP, *Délibérations de la Conférence constitutionnelle*, p. 486.

gouvernement fédéral intervienne directement ou indirectement dans des domaines provinciaux, fût-ce même pour inciter des provinces à appliquer les recommandations de la commission. »¹²⁷

À la fin de cet échange, M. Stevenson nous rapporte que le premier ministre Robarts s'est simplement retourné vers sa délégation et a dit : « Well, that's the end of any mediating role we can play in Ontario. From here on, it is a battle between two different concepts of Quebec by two different Quebec based leaders. »¹²⁸ Dans cet échange public, devant l'objectif des caméras de télévision, ce n'était pas vraiment la question linguistique qui était en litige mais bien deux visions bien différentes de la place du Québec dans la fédération canadienne.

La vision constitutionnelle de Trudeau est clairement exprimée dans un ouvrage qu'il a rédigé en 1964 et publié en 1967:

Ni la *Constitution* actuelle du Canada, ni le pays lui-même n'incarnent pour moi une réalité immuable et éternelle. Mais ce pays et cette *Constitution* depuis cent ans ont permis à des hommes de vivre dans une liberté et une prospérité qui, si elles ne furent pas parfaites, trouvent néanmoins peu d'égaux dans le monde. Et je ne puis que condamner comme irresponsables ceux qui voudraient voir notre peuple investir des quantités indéterminées d'argent, de temps et d'énergie dans une aventure constitutionnelle qu'ils n'ont pas encore pu préciser, mais qui consisterait plus ou moins vaguement à saborder le fédéralisme canadien pour y substituer des formes encore imprécises de souveraineté, d'où naîtrait quelque chose comme un Québec indépendant, ou des États associés, ou un statut spécial, ou un marché commun canadien, ou une confédération de dix États, ou quelque chose d'autre encore à inventer dans le temps, c'est-à-dire après que le chaos politique, économique et social sera bien assuré.¹²⁹

Il y avait de toute évidence deux conceptions du Canada à la table des négociations en 1969. Celle, plus centralisatrice, de Pierre Elliott Trudeau et celle, très décentralisée avec statut particulier de la province de Québec, de Daniel Johnson. Ces vues conflictuelles aller sous-tendre l'ensemble des discussions, ce qui a fait écrire à Claude Morin ce qui suit :

¹²⁷ *Id.*, p. 488.

¹²⁸ Entrevue, Donald Stevenson, 7 novembre 2002, transcription, p. 28.

¹²⁹ Pierre Elliott Trudeau, *Le fédéralisme et la société canadienne française*, Montréal, Éditions HMH, 1967, p. 45.

Tout au long des quarante mois que dura la révision constitutionnelle, Québec et Ottawa raisonnèrent en parallèle, Québec espérant toujours qu'on en viendrait à des discussions de substance sur la répartition des compétences et sur la réorganisation politique du Canada, Ottawa essayant d'avancer autant que possible dans la direction qu'il avait choisie tout en prenant bien soin de ne jamais poser le problème constitutionnel dans toute sa dimension politique.¹³⁰

Quoi qu'il en soit, Trudeau avait pris une avance remarquable dans la course à la succession de Pearson. C'est donc Pierre Elliott Trudeau, en tant que nouveau Premier ministre du Canada, qui a présidé la deuxième Conférence en deux volets, en février puis en juin 1969.

Le 10 février 1969, les 11 premiers ministres du Canada se réunissaient pour une deuxième fois. Les premiers ministres Harry Strom et Jean-Jacques Bertrand représentaient l'Alberta et le Québec respectivement. Tout au long de la réunion, ce dernier a maintenu et défendu la position du Québec, ce qui n'a pas été facile, Trudeau présidant la rencontre. Plusieurs des premiers ministres, dont ceux de l'Ontario et du Manitoba, estimaient que l'attitude d'Ottawa envers le Québec retardait les travaux de la révision de la *Constitution*.¹³¹ Ceci s'est surtout manifesté pendant la dernière journée de la Conférence, soit le 12 février, alors qu'un amendement proposé par le Québec concernant le pouvoir de dépenser a dégénéré en débat entre le Premier ministre Trudeau, qui s'y opposait, et le premier ministre Bertrand. Les interventions du premier ministre Weir du Manitoba et du premier ministre Robarts de l'Ontario reflétaient leur frustration.¹³²

Dans son allocution d'ouverture, le premier ministre Robarts avait mis l'accent sur la possibilité d'un fédéralisme asymétrique, qui avait comme précédent l'entente sur les régimes de pensions, et d'un statut spécial pour le Québec. Cette vision allait cependant maintenant à

¹³⁰ C. Morin, *Le pouvoir québécois en négociation*, Éditions Boréal express, Montréal, 1972, p. 140.

¹³¹ J.-L. Roy, *op. cit.*, p. 202.

¹³² BDP, *Délibérations de la Conférence constitutionnelle, deuxième réunion 10, 11 et 12 février 1969*, Imprimeur de la Reine et contrôleur de la Papeterie, Ottawa, 1969, pp. 427-434.

l'encontre de la position du gouvernement fédéral et du Premier ministre Pierre Elliott Trudeau.

Robarts stipulait :

Nous croyons que dans un pays comme le nôtre, il ne serait ni sage, ni humain, ni efficace de vouloir tout uniformiser. Nous croyons qu'une liberté d'option sera toujours nécessaire en certains domaines, non seulement pour donner au Québec toute l'autonomie dont il a besoin, mais aussi pour permettre aux autres provinces de confier au gouvernement central, ou d'exercer conjointement avec lui, les tâches qu'elles ne désirent pas remplir de leur seule initiative. Nous croyons que c'est une regrettable erreur, dont les autres souffriront autant que nous, de vouloir que dans tous les domaines, les mêmes mesures s'appliquent de la même façon à toutes les provinces.¹³³

Dans son allocution d'ouverture, le premier ministre Strom répétait quant à lui les positions de son prédécesseur Ernest Manning. Il renforçait le principe des droits provinciaux comme suit :

Je me permets de vous proposer diverses façons d'aborder les problèmes qui me paraissent valoir la peine qu'on s'y arrête. Dans les endroits où les minorités se sentent aliénées ou ne bénéficient pas de traitements égaux, à l'intérieur d'une même province, c'est au gouvernement provincial qu'il incombe en tout premier lieu de reconnaître de telles situations et d'y remédier. Si les problèmes d'aliénation et d'inégalité débordent les frontières d'une province et exigent des compromis ou des interventions à l'échelon du pays, ou des compromis de la part d'autres gouvernements provinciaux, la province en question devrait alors en faire part au gouvernement fédéral.¹³⁴

Par cette remarque le gouvernement de l'Alberta appuyait la position du gouvernement du Québec et rejetait celle du gouvernement fédéral. Ainsi, l'étendue des mesures qui pourraient être prises sur le bilinguisme ne toucheraient pas vraiment l'Alberta, dont seulement six pour cent de la population déclaraient le français comme première langue. L'Alberta n'acceptait pas l'insertion dans la *Constitution* d'un article visant les langues des législatures provinciales.¹³⁵ Strom poursuivait son allocution en mettant l'emphasis sur l'importance pour l'Alberta de mettre un terme à l'aliénation régionale.

¹³³ *Id.*, p. 36.

¹³⁴ *Id.*, p. 135.

¹³⁵ PAA, Premier Strom's Papers, acc. No 77.173 file 1549, Box 127, *Alberta's Position on Language Rights*, daté du 14 juin 1971, p. 1.

Nous coopérerons avec le gouvernement fédéral dans toute la mesure de nos moyens en vue de mettre un terme à l'aliénation et à l'inégalité régionales, à la condition que le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces du Centre reconnaissent le bien-fondé des griefs de l'Ouest et prennent des mesures en conséquence.¹³⁶

La Conférence s'est terminée par « une décision unanime de procéder, à un rythme accéléré, à la révision globale de la *Constitution* ». ¹³⁷

La Conférence suivante, qui a eu lieu du 8 au 10 décembre 1969, sera plus productive que les deux précédentes. En effet, dans l'avant-propos des délibérations, le Premier ministre Pierre Elliott Trudeau résumait les rencontres comme suit :

La Conférence a été saisie des rapports des comités ministériels créés en février 1969 pour étudier les droits fondamentaux, le système judiciaire et les langues officielles. La Conférence a poursuivi ses discussions, commencées à la séance de travail de juin 1969, sur les pouvoirs d'imposer, le pouvoir de dépenser et les disparités régionales, et a étudié la répartition des compétences dans le contexte de la sécurité du revenu et des services sociaux.¹³⁸

Cette Conférence mettait un terme à la première étape de cette ronde de discussions. En 1969, les premiers ministres s'étaient réunis trois fois et le comité permanent des fonctionnaires quatre fois.

En avril 1970, le Québec élisait un nouveau premier ministre libéral, Robert Bourassa. À la réunion constitutionnelle des 14 et 15 septembre 1970, il était le nouveau porte-parole du Québec. Le changement de gouvernement, qui passait ainsi du Parti de l'Union nationale au Parti libéral, aiderait peut-être à faire avancer les travaux plus rapidement. On pouvait en effet attribuer la lenteur des travaux à l'ampleur des désaccords entre le gouvernement de l'Union nationale précédent et le gouvernement libéral d'Ottawa, ainsi qu'aux affrontements publics que ces désaccords avaient suscité.¹³⁹ Cependant, à la fin de cette réunion le dossier fondamental de

¹³⁶ BDP, *Délibérations de la Conférence constitutionnelle, deuxième réunion*, p. 149.

¹³⁷ *Id.*, p. iii.

¹³⁸ BDP, *Délibérations de la Conférence constitutionnelle, troisième réunion 8-10 décembre 1969*, Imprimeur de la Reine et contrôleur de la Papeterie, Ottawa, 1970, p. 1.

¹³⁹ J.-L. Roy, *op. cit.*, p. 204.

la répartition des compétences n'avait pas bougé. Des directives ont alors été données au comité des fonctionnaires afin d'accélérer les négociations.

Un mois après cette réunion, un événement marquant allait modifier les règles du jeu. Connu sous le nom de Crise d'octobre, l'événement allait entraîner l'instauration de mesures de sécurité exceptionnelles, l'imposition de la *Loi sur les mesures de guerre*. Le mouvement révolutionnaire du Front de libération du Québec (FLQ) avait réussi à ébranler le gouvernement du Québec et le pays tout entier.

Lors de la troisième réunion de travail de février 1971, soit quatre mois après la Crise, Robert Bourassa se devait de tenir un discours optimiste. La position du Québec en matière de sécurité du revenu se clarifiait. En effet, grâce au travail de ses fonctionnaires, le Québec disposait maintenant de données plus précises et détaillées sur les besoins de la province dans ce domaine.¹⁴⁰ L'Ontarien John Robarts en était quant à lui à sa dernière rencontre constitutionnelle et, tout au long de la réunion, s'est montré très conciliant avec les autres gouvernements. Il allait être remplacé quelques jours plus tard à la tête de son parti et du gouvernement par William Davis.

À la veille de cette Conférence, le Parti québécois dirigé par René Lévesque avait publié un texte dans lequel il tentait de prouver que Robert Bourassa s'apprêtait à accepter une procédure de modification de la *Constitution* contraire aux traditions de tous les gouvernements du Québec. Ces pressions pesaient toutes sur les épaules du jeune premier ministre Bourassa lorsqu'il s'est présenté à la Conférence. Dans le rapport des réunions, on peut lire :

At its working session on February 1971, the Conference agreed that the Government of Canada and the provinces should proceed as quickly as possible to patriate the *Constitution*, with an appropriate amending formula applicable entirely within Canada, and with such other changes as could be agreed upon quickly. It was felt that this

¹⁴⁰ C. Morin, *Quebec versus Ottawa*, p. 64.

approach would permit a substantial degree of progress to be made quickly, while work on other aspects of the constitutional revision would continue.¹⁴¹

Le mot *quickly* revient à plusieurs reprises, démontrant que tous voyaient une certaine urgence pour que les travaux se terminent rapidement. Daniel Johnson avait placé le règlement du partage des pouvoirs avant tout. À l'encontre de l'avis de ses conseillers, dont Claude Morin, Robert Bourassa avait accepté que se négocie une procédure de modification de la *Constitution* avant que ne soit résolu le partage des pouvoirs.¹⁴²

Après cette Conférence, Robert Bourassa n'aurait que quatre mois pour négocier avec Ottawa une entente dans le secteur des politiques sociales. Il devait aussi soumettre à l'approbation de son parti, de son caucus et de son Cabinet la procédure de modification de la *Constitution* qui permettrait un accord entre les 11 gouvernements.

Du côté de l'Alberta, le chef de l'opposition Peter Lougheed émettait un communiqué de presse le 11 juin 1971, dans lequel il remettait en question la légitimité du gouvernement social-creditiste du premier ministre Strom d'engager la province de l'Alberta dans les décisions concernant la *Constitution*.¹⁴³ Ceci mettait un peu plus de pression sur le premier ministre Strom, qui allait devoir déclencher des élections dans sa province.

Quatre mois plus tard, soit le 14 juin 1971, se tenait la Conférence constitutionnelle de Victoria. Il s'agissait de la septième des réunions fédérales-provinciales que les premiers ministres ont consacrées à la *Constitution*.¹⁴⁴ L'enjeu de la conférence de Victoria était fondamental : le gouvernement fédéral avait mis en place les éléments d'une entente possible, et son ministre de la Justice, John Turner, avait visité toutes les provinces dans les mois précédents

¹⁴¹ BDP, *Documents of Constitutional Conference, Victoria, June 1971* « *Constitutional Conference Process of Constitutional Review* », p. 6.

¹⁴² J.-L. Roy, *op. cit.*, p. 223.

¹⁴³ PAA, acc. No. 85-401, file 142, *News Release, Progressive Conservative Association of Alberta*, daté du 11 juin 1971, p. 1.

¹⁴⁴ BDP, *Délibérations de la Conférence constitutionnelle, Victoria, 14 juin 1971*, Information Canada, 1971, p. iii.

à la recherche d'un consensus. La Conférence s'est déroulée devant les caméras de télévision pendant trois jours. Le 17 juin, l'assemblée a siégé à huis-clos. À l'issue de 13 heures de négociations, les 11 premiers ministres s'étaient entendus sur le texte de la Charte de Victoria.¹⁴⁵

Cette Charte débutait fièrement par une description des droits démocratiques et des droits linguistiques, véritable version réduite de la charte des droits qui faisait partie de la vision de Trudeau. Elle comportait notamment des libertés fondamentales telles la liberté de pensée, de conscience, d'expression, d'association et de rassemblement. Y étaient en outre énoncés les droits relatifs au suffrage universel, aux élections provinciales et fédérales et aux sessions annuelles des législatures et du Parlement. La Charte déclarait le français et l'anglais langues officielles du pays. Les provinces de l'Ouest avaient refusé le bilinguisme. Le gouvernement fédéral prenait donc sur lui-même de publier les lois provinciales dans la langue de la minorité si le gouvernement provincial refusait de le faire.

Une section de la Charte était consacrée à la Cour suprême du Canada. Cette section représentait la deuxième priorité du Premier ministre Trudeau. Elle cherchait aussi à répondre aux besoins du Québec en précisant que trois des neuf juges de la Cour suprême devaient provenir de cette province et que ces trois juges devraient former la majorité dans toutes les affaires relevant du droit civil québécois.¹⁴⁶ La Charte contenait aussi un engagement de la part de toutes les provinces et du gouvernement fédéral à promouvoir l'égalité du bien-être et des chances pour tous les Canadiens et de réduire les disparités régionales.¹⁴⁷ Le gouvernement fédéral abolissait le droit fédéral de révocation et de report de lois provinciales à la condition que les provinces acceptent la suprématie de la Charte des droits.

¹⁴⁵ *Id.*, pp. 56-73.

¹⁴⁶ *Id.*, pp. 62-65.

¹⁴⁷ *Id.*, p. 68.

La Charte se terminait sur une proposition de procédure de modification de la *Constitution*, plus souple que la Formule Fulton-Favreau. L'unanimité n'était plus nécessaire pour les modifications. La règle de base pour toute modification serait de la soumettre à l'approbation de la Chambre des communes et du Sénat (celui-ci n'ayant qu'un veto suspensif de 90 jours) et à l'approbation de l'assemblée législative de chacune des provinces constituant 25 % de la population canadienne, y compris au moins deux provinces de l'Atlantique et deux provinces de l'Ouest représentant 50 % de la population de l'Ouest.¹⁴⁸

En 1971, la procédure de modification de la *Constitution* n'était pas l'enjeu central de la Charte. Ce qui importait pour le Québec était l'article sur les politiques sociales. Elle accordait un peu plus d'espace constitutionnel aux provinces. Ainsi, le gouvernement du Québec pourrait exercer plus de contrôle sur les politiques sociales de sa province. La *Constitution* serait modifiée et, à l'alinéa 94a), les domaines de la famille, de la jeunesse et de la formation professionnelle seraient ajoutés à celui des pensions. Dès lors, le gouvernement fédéral serait tenu de donner 90 jours d'avis aux provinces avant de présenter tout projet de loi relevant de ces domaines.

Entre le 16 et le 28 juin 1971, huit gouvernements provinciaux ont adhéré à la Charte de Victoria.¹⁴⁹ Restaient le Québec et la Saskatchewan, le nouveau gouvernement de cette dernière n'ayant pas encore pris position sur la question.

Du côté du Québec, de fortes pressions s'exerçaient sur Robert Bourassa dont la marge de manœuvre était déjà très mince. « Jamais les différences sociologiques et politiques du Québec et du Canada anglais ne s'étaient manifestées avec une telle évidence depuis la seconde Guerre

¹⁴⁸ *Id.*, pp. 70-72.

¹⁴⁹ *Id.*, p. iii.

mondiale. »¹⁵⁰ Alors que la population du reste du Canada était plutôt apathique, celle du Québec avait une réaction diamétralement opposée. Bourassa a subi des pressions pour rejeter la Charte, non seulement de la part de Claude Morin mais aussi du ministre Claude Castonguay et même de Jean-Claude Rivest, l'un de ses conseillers politiques.

Gordon Robertson, en parlant de toutes ces pressions qui s'exerçaient sur le premier ministre Bourassa quelques mois seulement après la Crise d'octobre, nous dit que : « This must have been an enormous strain and stress for a young premier to handle it all. And I am quite sure that it must have conditioned him and made him unwilling to take on another risk just six months later, because it was only six months later. »¹⁵¹ Robertson nous avoue s'être souvent demandé si lui-même et Pierre Elliott Trudeau n'avaient pas eu une perspective trop étroite de la situation, et ce même s'il était tout à fait d'accord du refus essuyé par Bourassa au moment des négociations sur les concessions que ce dernier demandait. « Looking back, I think we were maybe too narrow. Maybe we should have agreed. Maybe that would have been better. »¹⁵²

De février 1968 à juin 1971, les négociations constitutionnelles ont dominé le programme canadien avec leurs réunions et leurs Conférences. Les fonctionnaires de tous les gouvernements ont travaillé d'arrache-pied pendant tous ces mois. Au niveau des premiers ministres, il y a eu quatre grandes conférences constitutionnelles (en février 1968 et 1969, en décembre 1969 et en juin 1971) et trois grandes sessions de travail (en juin 1969, en septembre 1970 et en février 1971). S'y rajoutaient neuf réunions de niveau ministériel, quatorze réunions du comité permanent des fonctionnaires (créé à la première réunion de la Conférence constitutionnelle) et

¹⁵⁰ J.-L. Roy, *op. cit.*, p. 268.

¹⁵¹ Entrevue, Gordon Robertson, 5 novembre 2002, transcription, p. 14.

¹⁵² *Id.*, p. 16.

quinze réunions de sous-comités de fonctionnaires. Tout cela sans compter la multitude de rencontres bilatérales et informelles afin de préparer les Conférences constitutionnelles.¹⁵³

Le 22 juin, après une longue réunion du Cabinet, le gouvernement Bourassa rejetait la Charte de Victoria, ce qui a fait dire plus tard à Claude Morin que ce refus était réconfortant pour le Québec.¹⁵⁴ De fait, ce refus était surtout réconfortant pour Morin. Ce que ce dernier ne savait peut-être pas encore, c'est qu'une cabale avait commencé en vue de l'ostraciser. En effet, selon Donald Stevenson, les fonctionnaires du gouvernement fédéral répandaient des rumeurs :

Claude Morin was still formally the deputy minister of Intergovernmental Affairs, but federal people kept whispering to me « Morin is a separatist. Don't deal with him. » So the federal government didn't. It dealt with Julien Chouinard, Bourassa's Cabinet Secretary, who was also very much involved in the Institute of Public Administration of Canada. Julien, they considered a very strong federalist. Like Robert Normand, he had been in the military and they trusted him. But the problem is, I think, that Julien was a little out of touch with nationalist feelings in Quebec, and certainly he didn't have the same history of the 1960's that some of us did. I felt that Julien and Bourassa had given John Turner and some of the federal people too much assurance that they could make a deal along the lines that Turner has worked on leading to Victoria.¹⁵⁵

Le 14 février 1996, lors de sa participation à Ottawa à un atelier de l'association parlementaire Canada-Europe, Robert Bourassa a affirmé que le grand regret de sa carrière de politicien était d'avoir refusé la Charte de Victoria.¹⁵⁶ Ceci nous laisse penser que, bien que Robert Bourassa ait rejeté la Charte sous des pressions énormes, il l'a fait contre son gré.

Quoi qu'il en soit, le rejet du Québec était suffisant pour annuler l'entente, la convention politique de l'époque exigeant l'approbation du Québec pour que les modifications constitutionnelles importantes soient largement acceptées. La première grande tentative de

¹⁵³ BDP, « Constitutional Conference - Process of Constitutional Review », dans *Constitutional Conference*, Victoria June 1971, p. 7.

¹⁵⁴ C. Morin, *Québec versus Ottawa*, p. 59.

¹⁵⁵ Entrevue, Donald Stevenson, 11 novembre 2002, transcription p. 8.

¹⁵⁶ Association parlementaire Canada-Europe, *Séminaire sur le Canada et l'Union Européenne*, 14 février 1996.

négociation constitutionnelle venait de se solder par un échec. La Charte de Victoria ne passerait pas à l'histoire.

Dans les coulisses du pouvoir québécois, René Lévesque, un ancien ministre du gouvernement Lesage, était à l'œuvre. Chef charismatique doté d'une bonne expérience du gouvernement, il était bien connu de la population du Québec par ses reportages et commentaires à titre de journaliste. En 1968, il avait créé le Parti québécois, qu'il dirigeait depuis et qui deviendrait le parti politique du mouvement nationaliste du Québec.

En Alberta, la fin de l'année donnerait le pouvoir au Parti conservateur avec à sa tête Peter Lougheed. Également charismatique, ce chef propulserait sa province vers des réformes administratives trop longtemps attendues. En Ontario, William Davis venait tout juste de prendre le pouvoir quelques mois auparavant, le 1^{er} mars 1971. Le rejet de la Charte de Victoria a marqué un tournant dans l'histoire de notre pays.

Conclusions

Le fédéralisme de concertation de 1967 à 1971 a caractérisé les négociations fédérales-provinciales. Le processus s'était enclenché avec la *Conférence sur la Confédération de demain* en 1967 et il avait poursuivi sa course avec les négociations constitutionnelles de 1968 à 1971. Pendant ces négociations, toutefois, plusieurs phénomènes ont influencé les débats et parfois même les résultats.

Premièrement, la télédiffusion des débats s'est avérée une arme à double tranchant. D'un côté, il était excellent que le public canadien soit témoin de ces réunions. Cependant, au cours des années, il semble que les séances de négociations fédérales-provinciales les plus fructueuses

sont celles qui ont eu lieu en privé, loin de l'objectif de la caméra.¹⁵⁷ Il est très difficile de négocier et de faire des compromis en public. C'est néanmoins la *Conférence sur la Constitution de demain* de 1967, en permettant pour la première fois la télédiffusion des débats, qui innovait et créait un précédent de grande importance pour les conférences fédérales-provinciales à venir.

Suite à cette Conférence, et malgré les affirmations de Pierre Elliott Trudeau voulant que la *Constitution* soit au bas de la liste des projets prioritaires pour le Canada, cette même *Constitution* revenait à l'ordre du jour. Les négociations constitutionnelles de 1968 à 1971 ont permis au public et aux médias canadiens d'observer et de presque faire partie des débats. Ainsi, la population canadienne pouvait développer sa propre opinion sur les sujets en litige, et certains élus ont eu l'occasion de se faire du capital politique.

Deuxièmement, les provinces avaient des agendas plus ou moins conflictuels. En Ontario, par exemple, le premier ministre Robarts avait déclenché ce processus en partie dans le but de prouver que sa province avait un rôle prépondérant au pays. Il avait également le désir de retrouver l'influence traditionnelle dont sa province avait toujours joui. Il s'est donc montré favorable au fédéralisme asymétrique alors que le concept était loin de faire l'unanimité. Par le désir qu'il avait d'accommoder les demandes du Québec, Robarts avait effectivement changé le rôle de l'Ontario. La province serait dorénavant reconnue comme étant la médiatrice et la conciliatrice de la fédération canadienne. « One of the things about Ontario in the 1960's, was that its basic interest was to try to make the federation work rather than pressing for more power for the provincial government. »¹⁵⁸

¹⁵⁷ Roger Gibbins, *Conflict & Unity: An Introduction to Canadian Political Life*, Nelson Canada, Scarborough, 1994, p. 321.

¹⁵⁸ Entrevue, Donald Stevenson, 7 novembre 2002, transcription, p. 21.

La *Conférence sur la Confédération de demain* a été un succès pour la province. La bureaucratie ontarienne a fortement soutenu le premier ministre Robarts, et son *Ontario Advisory Committee on Confederation* a grandement influencé les orientations de la province (cessant cependant de se réunir au départ de Robarts). Robarts a quitté son poste en 1971, et n'a pas assisté à la dernière Conférence constitutionnelle. Il avait passé le flambeau à William Davis, le nouveau chef du Parti conservateur de l'Ontario.

En Alberta, Ernest Manning a continué en 1967 et en 1968 sa poussée des années précédentes, sans succès apparent par manque de preuves tangibles dans son opposition. Avec l'aide des provinces maritimes et des autres provinces de l'Ouest, son successeur Harry Strom a réussi à faire accepter une solution aux problèmes des disparités régionales. Ses positions sur le bilinguisme ne sont cependant pas allées bien loin. Il était évident que le manque de soutien administratif de l'Alberta affectait négativement son influence à la table des négociations. Des statistiques impartiales et un raffinement dans la présentation des arguments auraient probablement amélioré la situation. Le premier ministre Strom a essayé en mai 1971 de mettre de l'ordre dans la bureaucratie en créant l'agence des Affaires intergouvernementales. Cependant, c'était trop peu, trop tard. De fait, l'Alberta était à trois mois d'un changement de gouvernement qui transformerait son image et son influence au sein de la fédération.

Pendant cette période et depuis le début des années 1960, le gouvernement du Québec avait adopté une approche beaucoup plus centralisée administrativement que les autres provinces.

En effet, Donald Stevenson nous la résume comme suit :

One of the things that characterised the structure of the Quebec government during the Quiet Revolution was a central policy structure that was different from most of the other provinces, which were more sectorally divided. Quebec was undergoing a change in overall policy with a central planning focus, so Quebec and later Alberta centralised all of

the federal-provincial links, to try to make sure that they didn't basically diverge in approach.¹⁵⁹

Sous les régimes de Daniel Johnson et de Jean-Jacques Bertrand la politique constitutionnelle du Québec était élaborée par le ministère des Affaires intergouvernementales et son sous-ministre, Claude Morin. Les partis politiques et les premiers ministres au Québec changeaient, mais la politique constitutionnelle, elle, restait sensiblement la même. Les positions du Québec ont été mises de l'avant sans que les changements de gouvernement les aient beaucoup affectées.

Au Québec, pendant cette période, le ministère des Affaires intergouvernementales avait un pouvoir énorme sur tous les programmes ayant un volet extérieur à la province, que ce soit avec le gouvernement fédéral, les autres provinces ou l'étranger. Tous les dossiers devaient être approuvés par le ministère. Avec des pouvoirs très étendus et un grand nombre d'employés, ce dernier était devenu un petit empire sur lequel régnait le sous-ministre Claude Morin. Bien que ses relations avec le gouvernement fédéral aient été assez bonnes dans les premières années, elles ont commencé à se détériorer vers 1967. D'après Claude Morin, « [...] ils se sont bien rendus compte à Ottawa qu'en vertu du rôle que j'avais à Québec, les politiques gouvernementales fédérales-provinciales passaient fatalement par moi. Je les influençais, des fois je les formulais et je les suggérais au gouvernement ». ¹⁶⁰ À l'arrivée de Robert Bourassa au pouvoir, les fonctionnaires fédéraux se sont mis peu à peu à écarter le sous-ministre et à encourager les fonctionnaires des autres provinces à en faire de même.

¹⁵⁹ *Id.*, p. 20.

¹⁶⁰ Entrevue, Claude Morin, 6 novembre 2002, transcription, p. 5.

Au Québec même, le statut particulier dont semblait jouir ce ministère causait des tensions avec les autres organismes du gouvernement provincial. De plus, certains tel le ministère des Affaires culturelles semblaient, à la fin des années 1960, préférer se passer de la présence de représentants du ministère des Affaires intergouvernementales à leurs discussions avec le gouvernement fédéral. Dans une note non datée du printemps 1971 adressée à Claude Morin, François Lebrun, un fonctionnaire du ministère des Affaires intergouvernementales, se plaignait de contacts entre le secrétariat d'État fédéral et le ministère québécois des Affaires culturelles qui avaient eu lieu sans la présence de représentants du ministère :

Il y a quelque temps, le sous-secrétaire d'État adjoint, M. A. Fortier, a même déclaré devant moi à des fonctionnaires provinciaux qu'il rencontrait fréquemment les représentants du ministère des Affaires culturelles sans être « emmerdé » par la présence des représentants de notre ministère [...] Il n'y a aucun doute qu'un sérieux coup de barre doit être donné si le ministère veut retrouver son prestige d'antan.¹⁶¹

À la fin des années 1960, Claude Morin avait bâti au sein du ministère des Affaires intergouvernementales un empire où tout n'était cependant pas rose. De fait, la révolte des autres ministères québécois grondait, et le gouvernement fédéral excluait de certaines négociations non seulement le sous-ministre mais aussi certains de ses fonctionnaires. En 1971 cependant, le premier ministre Bourassa avait pris des décisions à la table des négociations allant à l'encontre de l'avis de certains de ses conseillers. Au début de 1971, l'impact de Claude Morin sur les relations fédérales-provinciales du Québec s'estompait rapidement. Ses relations avec les autres ministères de la province se détérioraient et son influence sur le premier ministre diminuait. L'année 1971 voyait l'axe Québec-Ottawa se briser et les fonctionnaires du gouvernement fédéral, avec la démission de Claude Morin, se défaire d'un adversaire de taille.

¹⁶¹ ANQ, document E-42-1994-03-001 No 15, note de François Lebrun à Claude Morin, remontant au printemps 1971.

Pour une porte qui se fermait, cependant, plusieurs autres allaient s'ouvrir. La première ronde des grandes négociations constitutionnelles s'était soldée par un échec, certes, mais les provinces de l'Alberta et de l'Ontario avaient élu de nouveaux premiers ministres. Quant aux relations intergouvernementales, une nouvelle culture allait remplacer celle des années 1960 et des changements administratifs surviendraient dans les gouvernements fédéral, de l'Alberta, du Québec et de l'Ontario.

CHAPITRE IV

LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES DE 1971 À 1976 : FÉDÉRALISME DE TRANCHÉES

Nous avons intitulé ce chapitre le fédéralisme de tranchées parce que cela correspond à l'époque où toutes les provinces qui nous préoccupent ont remanié leur bureaucratie responsable des relations fédérales-provinciales pour en faire, entre autres, des instruments de surveillance. Après l'échec de Victoria, les secrétariats et ministères responsables des affaires intergouvernementales se sont, selon Donald Stevenson, bien plus attardés aux besoins de leurs gouvernements respectifs, laissant de côté la résolution collective des problèmes : « [...] centralised intergovernmental affairs departments began to be devoted much more to the pursuit of one's own government's interests, as opposed to trying to solve problems. »¹

L'année 1971 marquait donc le début d'un nouveau rôle pour la bureaucratie intergouvernementale au Canada. Les gouvernements provinciaux se sont mis à la surveillance des ententes des autres gouvernements entre eux, ainsi que des ententes bilatérales avec le gouvernement fédéral. Il était important à cette époque de se tenir au courant des plans des autres gouvernements en matière de relations fédérales-provinciales afin de savoir si une province bénéficiait indûment de la situation.

Nous avons vu que la fédération canadienne a eu pendant les années 1960 tendance à se décentraliser. Mais, dans les années 1970, cette décentralisation a trouvé son contrepoids en la personne de Pierre Elliott Trudeau, qui croyait fermement en un gouvernement central fort. La victoire de son gouvernement en 1968 avait transformé la dynamique des relations fédérales-provinciales au Canada, marquant les années 1970 d'un accroissement de l'interdépendance des programmes fédéraux et provinciaux

¹ Entrevue, Donald Stevenson, 11 novembre 2002, transcription, p. 7.

Cette époque a vu l'apogée du fédéralisme exécutif. Le gouvernement Trudeau a dû s'attaquer entre autres aux dossiers de l'énergie, des langues officielles, et surtout des réformes constitutionnelles. Les années 1970 ont été assez difficiles pour son administration car il s'est mis à dos tant l'Ouest sur la question de l'énergie que le Québec pour la question constitutionnelle. Sans compter le reste des provinces qui demeuraient méfiantes face à sa politique et à ses positions sur le bilinguisme.

Le point central de la politique linguistique du gouvernement Trudeau a été la *Loi sur les langues officielles* de 1969. Cette dernière stipulait que les avis, les règlements, les décisions et toutes les publications du gouvernement fédéral devaient être publiés dans les deux langues officielles. Le gouvernement fédéral, ses sociétés et ses organismes devaient être en mesure de fournir des services aux Canadiens dans la langue de leur choix. La loi établissait aussi le rôle des langues officielles dans les procédures judiciaires et créait un nouveau poste de commissaire fédéral aux langues officielles.²

Dans ce chapitre, nous allons étudier la réorganisation massive des relations fédérales-provinciales non seulement en Alberta mais aussi en Ontario, au Québec et au sein du gouvernement fédéral. Nous verrons aussi qu'en 1973, tous les gouvernements ont décidé de participer à la création du secrétariat des Conférences intergouvernementales canadiennes. Ce secrétariat, bien qu'administrativement sous la direction du gouvernement fédéral, n'était pas un organisme fédéral. Il avait pour mission de desservir tous les gouvernements également et de fournir tous les services logistiques et techniques nécessaires à la tenue de réunions intergouvernementales. Il s'agissait d'une institutionnalisation de l'organisation des réunions et d'une nouvelle bureaucratie.

² Roger Gibbins, *Conflict & Unity: An Introduction to Canadian Political Life*, 3^e édition, Scarborough, Nelson Canada, 1994. p. 144.

L'Alberta, sous l'impulsion de son nouveau premier ministre Peter Lougheed, créait son ministère des Affaires intergouvernementales, lequel allait entièrement moderniser l'organisation de la province. Le gouvernement albertain passait ainsi d'un rang de gouvernement junior à un rôle de partenaire égal quant à ses négociations avec le gouvernement fédéral.³ Pendant la crise du pétrole, le ministère s'est avéré un appui sérieux et important pour le gouvernement de Peter Lougheed. L'influence de cette province dans la fédération allait donc prendre de l'ampleur.

En Ontario, bien que le ministère intergouvernemental ne verrait pas le jour avant 1978, les réformes du premier ministre William Davis avaient commencé. Il entreprenait une réorganisation majeure du secrétariat des Relations fédérales-provinciales, qu'il transformait en direction au sein du ministère du Trésor, de l'économie et des affaires intergouvernementales. Pendant la crise énergétique, l'Ontario a beaucoup compté sur le gouvernement fédéral pour défendre ses positions et surtout son économie. L'axe Ottawa-Québec ayant été écarté par le Premier ministre Pierre Elliott Trudeau, le nouveau premier ministre de l'Ontario allait le remplacer par un nouvel axe Ottawa-Toronto pendant les années 1970. Au Québec nous verrons qu'après le départ de Claude Morin, son successeur, Arthur Tremblay, a poursuivi l'expansion du ministère des Affaires intergouvernementales, lequel comptera vers 1975 quelque 310 employés et disposera d'un budget de 11 479 800 \$.⁴

Au gouvernement fédéral, la nouvelle loi sur le bilinguisme de Pierre Elliott Trudeau lui donnait beaucoup de fil à retordre. En effet, les provinces n'étaient pas très réceptives à ses plans. De plus, la crise du pétrole avait créé des confrontations entre le gouvernement fédéral et les provinces de l'Ouest, l'Alberta en particulier. Au Bureau du Conseil privé, Pierre Elliott

³ David Russell, « Lessons from the Trenches: Federal-Alberta Relations » dans R. Gibbins, Keith Archer et Stan Drabek, *Canadian Political Life: An Alberta Perspective*, Iowa, Kendall/Hunt Publishing Company, 1990, p. 145.

⁴ APO, RG-58-FD-1 (85-830) Box 1, *Others Provinces, Document, Intergovernmental Affairs Department Estimates, 1974-1975, Québec*, 9 juin 1974, p. 5.

Trudeau a décidé en 1975 de réorganiser le secrétariat des Relations fédérales-provinciales pour que celui-ci réponde plus à ses attentes. La coordination fédérale ne fonctionnait pas comme Trudeau le voulait, car des ententes étaient signées par les ministères fédéraux avec les provinces dont les modalités ne correspondaient pas au plan d'ensemble du gouvernement. Les changements plus substantiels voulus par Trudeau comprenaient même une réorganisation des responsabilités au niveau des hauts-fonctionnaires.

Parmi tous ces bouleversements administratifs, nous étudierons les négociations découlant de la crise du pétrole. Nous verrons comment le gouvernement de l'Alberta, avec l'aide de son nouveau ministère, s'y est pris pour à la fois négocier une position avantageuse pour la province et changer tant l'influence que l'image de celle-ci au sein de la fédération. Nous verrons aussi comment les autres provinces ont réagi à la crise. Si les années 1960 avaient été celles du Québec, les années 1970 ont été sans contredit celles de l'Alberta.

Le ministère des Affaires intergouvernementales de l'Alberta

Le ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales de l'Alberta a été mis sur pied en 1971, mais ce n'est que le 2 mars 1972 que le nouveau gouvernement conservateur albertain de Peter Lougheed annonçait officiellement sa création, à l'occasion du discours du Trône.⁵ L'honorable Donald R. Getty, titulaire de ce ministère, a déclaré pendant le discours du Trône que : « The role of the department as I see it functioning, is to provide the overall coordination of policies, programs and activities of the Government of Alberta in relation to governments outside of our provincial borders. »⁶

⁵ PAA, *Administrative History of Federal and Intergovernmental Affairs Department*, 1997, p. 1.

⁶ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, First Annual Report*, 13 janvier 1975, p. 3.

Ce ministère a été créé avant tout pour coordonner les efforts des différents ministères de la province afin de les harmoniser au cadre politique et à la planification globale du gouvernement. Ceci changeait complètement du passé. Pour voir le ministre, il y avait désormais une hiérarchie à respecter, et il fallait d'abord passer par le sous-ministre.⁷

Le ministre était chargé de la coordination de l'ensemble des politiques, des programmes et des activités du gouvernement de l'Alberta et de ses organismes en matière de relations intergouvernementales. Les gouvernements visés étaient le gouvernement du Canada, les gouvernements des provinces et des territoires du Canada, les gouvernements de pays étrangers ou États, ainsi que tous leurs organismes.⁸ Le ministre devait réexaminer en permanence les politiques, programmes et activités du gouvernement de l'Alberta et de ses organismes ayant trait aux relations intergouvernementales de la province, y compris toutes les ententes intergouvernementales et toutes les lois. Il était chargé de tous les aspects des relations fédérales et intergouvernementales. En outre, tous les bureaux du gouvernement de l'Alberta situés à l'extérieur des frontières de la province relevaient de lui.⁹

Le ministère même avait pour mandat de conseiller le ministre dans ses fonctions de révision, et comportait trois sections distinctes : les affaires sociales et culturelles; le développement des ressources et des industries; et les affaires constitutionnelles et économiques. En tout, le ministère comptait 38 employés. Le Parti conservateur de la province avait pris le pouvoir grâce au support de la nouvelle classe moyenne et urbaine de l'Alberta. Pour satisfaire ses électeurs, le gouvernement Lougheed s'était engagé dans une approche centrée sur le

⁷ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 3.

⁸ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs Act*, ch. D-20, R.S.A. 1980, article 4.

⁹ *Ibid.*

« provincial building ».¹⁰ Les développements administratifs du ministère reflétaient donc cet engagement.

L'une des premières tâches du ministère a été de répertorier les ententes intergouvernementales en vigueur ainsi que le nombre et la nature des rencontres intergouvernementales. Les chiffres ont immédiatement confirmé ce que le gouvernement supposait, à savoir que les rencontres s'étaient multipliées au cours des dernières années. La coordination de ces activités était donc devenue non seulement nécessaire, mais urgente. Le ministère publiait en 1973 un répertoire ayant pour titre *Inventory of Federal-Provincial Programs in Alberta*, qui renfermait la description des 126 ententes en vigueur cette année-là. Ce répertoire ne comprenait que les ententes avec le gouvernement fédéral et excluait les ententes avec les autres provinces ainsi que les contrats de location avec le gouvernement fédéral.¹¹ Ce document démontrait facilement l'étendue et l'ampleur des ententes avec le gouvernement fédéral et surtout la complexité du système fédéral.

Le ministère devait aussi uniformiser l'application des politiques et des procédures. À cet effet, le ministère cherchait à entretenir des rapports réguliers avec les autres ministères du gouvernement afin de les tenir au courant des développements dans d'autres secteurs. Pour ce faire le ministère devait dorénavant participer à toutes les réunions des comités interministériels.¹²

Une des tâches importantes du ministère consistait à surveiller de manière continue l'ensemble des politiques, des programmes et des activités, tant au fédéral que dans les autres provinces, qui pourraient avoir une incidence éventuelle sur l'Alberta. Le ministère évaluait par

¹⁰ John Richards et Larry Pratt, *Prairie Capitalism: Power and Influence in the New West*, Toronto, McClelland and Stewart Publishers, 1979, p. 166.

¹¹ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, First Annual Report*, p. 4.

¹² *Ibid.*

conséquent chaque déclaration ou énoncé fédéral ou provincial, et analysait quotidiennement les journaux de partout au pays. Selon le ministère, « [...] knowing or anticipating in advance what initiatives might be forthcoming from other governments assists provincial officials in developing their own positions and priorities ». ¹³

Cette nouvelle approche qui consistait à surveiller ce que les autres gouvernements faisaient a été adoptée par plusieurs gouvernements au cours des années 1970, accroissant ainsi leur méfiance mutuelle et les acculant à la défensive face aux autres gouvernements. En effet, cette tâche était également effectuée par les fonctionnaires du Québec et de l'Ontario pour le bénéfice de leurs provinces respectives. D'où notre choix de titre, le « fédéralisme de tranchées ».

Afin d'assurer de manière efficace la coordination et la revue des programmes, le ministère de l'Alberta pouvait aussi lancer des projets de recherche, ce qu'il a fait pour les problèmes constitutionnels, les questions de compétence, les implications liées aux programmes conjoints et les questions de relations fiscales. Ces documents servaient ensuite de renseignements de base lors des conférences intergouvernementales, des négociations, des ententes et des consultations. ¹⁴ Le ministère prenait donc l'initiative des événements.

Grâce au travail de surveillance, de recherche et d'analyse de son ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales, l'Alberta était en mesure de participer de manière plus active aux rencontres fédérales-provinciales. Le travail du ministère a permis d'ajouter une nouvelle dimension à la présence de l'Alberta aux réunions. ¹⁵

La décision du premier ministre Peter Lougheed de nommer Donald Getty ministre des Affaires fédérales et intergouvernementales montrait toute l'importance qu'il accordait à ce

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Id.*, p. 5.

¹⁵ *Ibid.*

ministère. Don Getty était un ministre fort, et sa nomination à ce poste a facilité l'acceptation du ministère par la bureaucratie provinciale. Son premier sous-ministre a été Harold Millican, un ancien dirigeant dans le domaine de la construction qui avait été adjoint du premier ministre pendant trois ans. Le gouvernement estimait que ce ministère jouait un rôle essentiel de soutien pour tous les autres ministères provinciaux, et le considérait indispensable à ses activités.¹⁶

En 1973, l'Alberta a participé en tout à 118 réunions et conférences, dont 25 étaient de nature bilatérale avec le gouvernement fédéral, une vingtaine d'autres impliquaient des représentants régionaux et 73 étaient de nature multilatérale, impliquant ministres, sous-ministres ou sous-ministres adjoints du fédéral et de toutes les autres provinces.¹⁷ Le nombre de ces réunions a atteint les chiffres records de 182 en 1974¹⁸, de 337 en 1975¹⁹, et de 264 en 1976.²⁰

Bien que ces conférences et réunions aient eu des objectifs bien précis en 1973, elles devenaient une partie intégrale du fédéralisme canadien quant à l'élaboration de la politique gouvernementale. Ces réunions entre fonctionnaires étaient importantes notamment parce que les chefs de gouvernements devaient se réunir de façon régulière. Ces réunions offraient un forum où l'on pouvait discuter et partager des idées, où l'on pouvait présenter des positions et constater, ou même résoudre, des problèmes.²¹

La réussite et le progrès des négociations ne pouvaient se mesurer par une simple rencontre. Le système fédéral avait atteint une complexité telle que les problèmes, rarement simples, devaient être résolus en plusieurs rencontres demandant la participation des différents

¹⁶ David Elton, « Alberta and the Federal Government - an Historical Perspective, 1905-1977 », dans Carlo Caldarola, *Society and Politics in Alberta: a Research Paper*, Methuen, Toronto, 1979, p. 124.

¹⁷ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, First Annual Report*, tableau 1.

¹⁸ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, Second Annual Report, 1974-75*, p. 7.

¹⁹ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, Third Annual Report, 1975-76*, p. 6.

²⁰ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, Fourth Annual Report to March 31, 1977*, p. 8.

²¹ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, First Annual Report*, p. 6.

gouvernements du Canada. Il était nécessaire de résoudre ces conflits et ces problèmes pour faire avancer le pays.

Outre-frontières, s'ajoutait après Londres et Los Angeles un troisième bureau de l'Alberta à Tokyo, au Japon. Il a été ouvert en 1970 afin de promouvoir les intérêts industriels de la province. Par la suite, le bureau a offert à tous les autres ministères de la province la possibilité d'établir des relations avec le Japon.²² En 1975, un autre bureau s'ouvrait à Toronto, dont la responsabilité principale, en plus de fournir de l'information touristique, était l'embauche de main-d'œuvre qualifiée pour les marchés de l'Alberta.²³

L'organisation des affaires intergouvernementales en Ontario

En Ontario, le gouvernement n'était pas encore prêt à créer un ministère des Affaires intergouvernementales, bien qu'une grande réorganisation des affaires fédérales-provinciales était en cours. Le comité sur la Productivité du gouvernement provincial avait déclaré dans son rapport au gouvernement qu'il y avait un grand besoin « [...] to ensure that the municipal, regional, provincial, federal, and international programs and activities of the government are properly related, coordinated, and consistent with government policy ».²⁴

En 1972, le premier ministre Davis ajoutait la planification de la politique budgétaire et économique au mandat du secrétariat des Affaires intergouvernementales. Cette même année, à la suite du rapport du comité sur la Productivité, Davis établissait le ministère du Trésor, de l'économie et des affaires intergouvernementales. Le ministre en était Darcy McKeough et le sous-ministre, Ian MacDonald. Le nouveau ministère comportait quatre directions. La direction

²² *Id.*, p. 18.

²³ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, Second Annual Report, 1974-75*, p. 5.

²⁴ George Bell et Andrew Padcoe, *The Ontario Government Structure and Functions*, Toronto, Wall and Thompson, 1988, p. 345.

des Politiques économiques et des affaires intergouvernementales était placée sous la responsabilité du sous-ministre adjoint Donald Stevenson, et le gros de ses activités visait les relations intergouvernementales.²⁵ La division des Affaires intergouvernementales comprenait à son tour trois secrétariats : le secrétariat des Affaires fédérales-provinciales et inter-provinciales, le secrétariat de la Coordination des activités externes, et le secrétariat des Affaires provinciales-municipales. Ed Greathed était le directeur exécutif du secrétariat des Affaires fédérales-provinciales et inter-provinciales.²⁶

Au début, les activités du secrétariat des Affaires fédérales-provinciales et inter-provinciales avaient trait aux enjeux non-constitutionnels. Il devait réagir aux développements qui survenaient dans les autres provinces. À cette époque, tant les pressions du Québec visant à accroître ses pouvoirs dans les domaines culturel et social que celles des provinces de l'Ouest afin de garder le contrôle de leurs ressources énergétiques avaient des répercussions sur l'Ontario. Le secrétariat a donc eu à analyser l'incidence de ces développements sur l'Ontario, et avait aussi pour mission d'offrir des conseils et un soutien aux autres ministères de la province.²⁷

En 1975, l'Ontario établissait deux principes fondamentaux dans le domaine des relations fédérales-provinciales. Selon le premier, l'Ontario croyait en une fédération qui respecterait l'équilibre entre le désir d'une diversité régionale et le besoin d'une uniformité nationale. Un gouvernement fédéral fort et un gouvernement provincial fort signifieraient une fédération efficace. Selon le deuxième principe, l'Ontario appuierait la réduction des inégalités économiques partout au Canada en défendant des programmes tels la stabilisation économique

²⁵ *Ibid.*

²⁶ APO, RG-58 Series 9-1 Box 12 (79-964) file FD-26-RG58-9, *Office of Intergovernmental Affairs, Role of the Office of Intergovernmental affairs*, 12 février 1975.

²⁷ G. Bell et A. Padcoe, *ibid.*

régionale, la redistribution du capital et la péréquation.²⁸ La situation économique de la province n'était pas étrangère à ces principes car l'Ontario avait vraiment besoin de la fédération en ces années de vaches maigres. « Ontario's economy was booming in the 1960's and was booming in the latter part of the 1980's, but was in rough shape during the 1970's because of the energy crisis. »²⁹

De 1970 à 1975, l'énergie, le financement de la santé, le chômage, l'inflation, le logement et le chevauchement des programmes étaient les questions prioritaires pour l'Ontario dans le domaine des relations fédérales-provinciales.³⁰ Dans le domaine de l'énergie, l'Ontario acceptait la nécessité que les prix du gaz et du pétrole se rapprochent du prix international. À court terme cependant, les problèmes du chômage et de l'inflation devaient avoir priorité sur une augmentation des prix des ressources énergétiques. La province a d'ailleurs instauré une Commission royale d'enquête pour étudier la question du chômage et de l'inflation et faire des recommandations à cet égard. Dans le domaine du financement des soins de santé, l'Ontario favorisait une révision du partage des coûts entre les provinces et le gouvernement fédéral, sinon le système se dirigeait vers d'énormes problèmes financiers. C'est cependant dans le domaine du chevauchement des programmes que l'Ontario avait décidé d'orienter tout particulièrement ses efforts. Selon la province, il était essentiel de déterminer les domaines de compétence où les programmes se dédoublent.³¹

Sur la scène internationale, dans les années 1970, la Maison de l'Ontario à Londres a progressivement perdu de sa suprématie au profit des autres bureaux internationaux de la province. La promotion des échanges commerciaux de produits de l'Ontario et le développement

²⁸ APO, RG-58 FD-1 (85-830) Box 1, *Ministry Business, Part B, Federal-Provincial Relations*, 19 août 1975, p. 1.

²⁹ Entrevue, Donald Stevenson, 11 novembre 2002, transcription, p. 10.

³⁰ APO, RG-58 FD-1 (85-830) Box 1, *Ministry Business, Part B, Federal-Provincial Relations*, pp. 2-3.

³¹ *Id.*, p. 3.

des entreprises de la province étaient devenues la fonction presque exclusive de la Maison de l'Ontario.³²

Dans les années 1960, des bureaux commerciaux avaient été ouverts aux États-Unis et en Europe, et des délégations commerciales s'étaient rendues à l'étranger pour vendre les produits de l'Ontario. En 1972, la province était celle qui, au Canada, comptait le plus de bureaux à l'étranger : Düsseldorf, Bruxelles, Vienne, Stockholm, Londres, Tokyo, New York, Boston, Atlanta, Cleveland, Minneapolis et Los Angeles.³³ En plus de participer à des activités d'aide internationale et à des projets d'agriculture, la province prenait aussi part aux activités de la Francophonie et aux conférences du Commonwealth. Le secrétariat de la Coordination des activités externes s'occupait de l'administration de tous ces dossiers.

La réorganisation du ministère des Affaires intergouvernementales du Québec

Au Québec, la décennie avait débuté par la Crise d'octobre en 1970 et par le rejet de la Charte de Victoria en juin 1971. Le 29 septembre de cette même année, Claude Morin, le sous-ministre des Affaires intergouvernementales du Québec, quittait son poste. Il annonçait sa décision dans une lettre adressée à tous les membres de son équipe du ministère, alléguant des raisons personnelles :

Par ma décision, ce n'est pas un livre que je ferme, mais tout simplement une page que je tourne. Je ne pars pas, je m'absente. Les raisons qui me motivent, parce qu'elles sont en bonne partie personnelles, ne valent pas nécessairement pour vous. Vous avez une tâche à continuer, vous avez à servir l'État québécois qui, au-delà des hommes, demeure. C'est ce que, d'une autre façon, je continuerai moi-même à faire.³⁴

³² APO, RG 9-7, *Ontario House Records, Ontario House 1944-1993, Administration History*, p. 1.

³³ Donald Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, 2^e édition, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1976, p. 70.

ministère, 29 septembre 1971.

Claude Morin avait été sous-ministre des Affaires intergouvernementales presque depuis les premiers jours du ministère. Il avait dirigé sa croissance et avait été l'éminence grise derrière toutes les négociations du Québec avec le gouvernement fédéral. Cependant, sa politisation et ses tendances nationalistes avaient fait que le gouvernement fédéral l'avait, vers 1970, frappé d'ostracisme. Ainsi coupé des contacts nécessaires à l'exécution de ses fonctions, il lui devenait difficile de continuer. Il a néanmoins gardé de bonnes relations avec le premier ministre Bourassa, qui lui a par ailleurs demandé conseil quant à un successeur éventuel au ministère. Quand le nom d'Arthur Tremblay lui a été proposé, Morin a approuvé immédiatement. « Il était assez âgé, mais j'ai été tout de suite d'accord. Qu'Arthur Tremblay me remplace était quasiment un honneur! »³⁵

Arthur Tremblay était un ancien professeur d'université et fonctionnaire de carrière et il a occupé l'ancien poste de Morin jusqu'en 1977. Pendant ses années au ministère, Arthur Tremblay croyait beaucoup à la coopération inter-provinciale. Pour lui, les provinces pouvaient s'associer et faire bouger le gouvernement fédéral. Il a notamment travaillé très étroitement avec l'Alberta et l'Ontario. L'Alberta l'intéressait parce que cette province, avec son pétrole, défendait jalousement les droits provinciaux en matière de ressources naturelles, une attitude généralement partagée par le Québec. Tremblay avait tissé avec ces provinces des liens surtout bureaucratiques, les fonctionnaires étant ceux qui discutaient les dossiers. Pour Arthur Tremblay, les fonctionnaires étaient très importants dans les relations fédérales-provinciales.³⁶

Contrairement à son prédécesseur, Arthur Tremblay avait moins facilement accès au premier ministre. Il respectait la hiérarchie et s'en référait toujours à son ministre. Claude Morin, quant à lui, n'hésitait pas à passer par-dessus ses deux ministres en titre, Marcel Masse à l'époque de l'Union nationale, et Gérard D. Lévesque sous Robert Bourassa. « J'avais toujours

³⁶ *Id.*, p. 3.

des rapports directement avec le premier ministre même si j'avais un ministre au-dessus de moi. »³⁷

Sous Arthur Tremblay, le ministère a continué de prendre de l'ampleur et s'est doté d'instruments de travail des plus utiles, tel le *Bilan permanent des relations fédérales-provinciales*, qui indiquait pour chacun des dossiers ce qui avait été fait, ce qui avait fonctionné et ce qui avait échoué. Ce document était constamment tenu à jour.³⁸ De plus, Arthur Tremblay avait créé un comité interministériel des relations fédérales-provinciales, qu'il présidait. Il y convoquait un certain nombre de sous-ministres pour le conseiller quant aux relations fédérales-provinciales. Ce comité s'appelait le comité de Coordination des relations intergouvernementales (CCRI).³⁹

En 1975, le ministère québécois des Affaires intergouvernementales employait quelque 350 fonctionnaires et avait un budget de plus de 11 millions de dollars. Sa structure interne comportait toujours quatre directions générales. La direction générale des Relations fédérales-provinciales coordonnait les rapports du gouvernement du Québec avec le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, et employait 45 personnes.

La direction générale des Relations internationales et la direction générale de la Coopération internationale veillaient toutes deux aux relations du gouvernement du Québec avec les gouvernements des pays étrangers. Ces relations se limitaient aux secteurs d'activité relevant de la compétence de la province, et le mandat des deux directions s'étendait aux organismes internationaux avec lesquels le Québec entretenait des rapports. Ces deux directions n'employaient pas moins de 215 personnes.

³⁹ Entrevue, Robert Normand, 11 novembre 2002, transcription, p. 1.

Enfin, la direction générale de l'Administration assumait la gestion interne du ministère ainsi que des délégations ou bureaux du Québec à l'étranger. Cette direction avait un effectif de quelque 50 personnes.

Le ministère comportait deux autres directions et un service de secrétariat rattaché au sous-ministre. La direction du Protocole veillait à l'organisation des visites de personnalités politiques, et la direction des Communications assurait la diffusion de l'information. En tout, près de quarante personnes travaillaient dans ces secteurs.⁴⁰ C'était là un ministère de grande importance pour le gouvernement du Québec.

Sur le plan international, la province de Québec avait beaucoup misé sur ses capacités à se tailler une place dans le domaine des affaires étrangères. La fin des années 1960 a vu les querelles entre le Québec et le gouvernement fédéral porter sur le rôle de la province dans ces affaires. L'incident du général de Gaulle de 1967 n'avait fait que ramener ce problème au premier plan. Le principe généralement reconnu était que la « politique internationale est indivisible », ce qui n'empêchait cependant pas les provinces de collaborer avec le gouvernement fédéral dans ses activités internationales.⁴¹

En 1971, le gouvernement Bourassa signait une entente avec le gouvernement fédéral sur les conditions de leur participation respective à l'agence de Coopération culturelle et technique (ACCT). Cette entente prévoyait que la province de Québec occuperait l'un des deux sièges du Canada au conseil de direction de l'agence, et que les délégués du Québec exprimeraient lors des conférences le point de vue de la province sur les questions relevant de sa compétence aux termes de la *Constitution*.

⁴⁰ ANO, *ministère des Affaires intergouvernementales, rapport annuel 1976-77*, pp. 2-3.

De surcroît, l'Assemblée nationale du Québec adoptait en 1974 plusieurs lois ayant un volet international, prouvant ainsi la détermination de la province à revendiquer ses droits dans ce domaine. L'une de ces lois avait trait aux privilèges et à l'immunité diplomatiques et consulaires au Québec. Une autre visait le ministre québécois des Affaires intergouvernementales, lui conférant désormais le pouvoir de diriger toutes les activités des organismes du gouvernement provincial, locaux ou municipaux à l'extérieur de la province.⁴²

Il est clair que la projection internationale du fédéralisme canadien ne se manifestait pas toujours de façon uniforme.⁴³ Au Canada, le profil international était beaucoup plus décentralisé que ne le laissent croire les documents. Le fait que les provinces menaient des activités internationales presque autonomes dans le domaine des échanges commerciaux faisait des années 1970 des années de décentralisation de la fédération dans le domaine des relations internationales. On peut attribuer cette nouvelle tendance à l'institutionnalisation des relations intergouvernementales. Les provinces se donnaient ainsi les moyens d'agir et d'utiliser les pouvoirs qui leurs étaient dévolus en vertu de la *Constitution*.

Le secrétariat des Conférences intergouvernementales canadiennes

Toute cette décentralisation obligeait le gouvernement fédéral et les provinces à créer un organisme central qui serait en mesure d'organiser, de coordonner et de planifier les conférences fédérales-provinciales des premiers ministres, les conférences des ministres et celles des fonctionnaires. Cette nouvelle bureaucratie allait être connue sous le nom du secrétariat des Conférences intergouvernementales canadiennes (SCIC), dont le bureau serait à Ottawa, démontrant ainsi l'institutionnalisation de l'organisation des conférences.

⁴²

n'avaient aucun bureau commercial à l'extérieur du pays. (source : D. Smiley, *op. cit.*, p. 70)

Le SCIC a officiellement été créé lors de la Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres qui s'est tenue du 23 au 25 mai 1973. Le Premier ministre fédéral et ses homologues provinciaux ont conjointement décidé que le SCIC veillerait à la planification, à la coordination et à la prestation de tous les services nécessaires aux rencontres intergouvernementales.⁴⁴ Le secrétariat avait cependant commencé ses activités bien avant, à la Conférence fédérale-provinciale de Victoria, en 1971.

Le SCIC devenait désormais un organisme distinct dont le personnel était composé de fonctionnaires fédéraux et provinciaux, relevant des onze gouvernements canadiens. Les directives du SCIC pour une conférence donnée lui provenaient du président de la Conférence, qui était quant à lui responsable devant les autres délégations. Les services ont toujours été fournis à toutes les délégations de façon égale et juste.

Le SCIC offrait des services de secrétariat général, de correspondance, de coordination et de liaison pour les conférences. En plus de l'organisation générale des réunions, le SCIC offrait des services techniques de sténodactylographie, de traduction, d'impression et de distribution de documents. Après les réunions, le SCIC devait produire les énoncés de conclusions et les comptes-rendus, qu'ils soient sommaires ou textuels. Il devait aussi classifier et conserver tous les documents présentés aux conférences, et devait tenir à jour un calendrier des conférences intergouvernementales, ainsi que les archives générales de ces conférences.

Entre le 1^{er} avril 1973 et le 31 mars 1981 le SCIC a organisé 456 réunions d'un à trois jours de long un peu partout au Canada. Le détail de ces réunions se lit comme suit :

- Premiers ministres (fédéral et provinciaux)	11 réunions
- Premiers ministres provinciaux	8 réunions
- Premiers ministres de l'Est	1 réunion
- Premiers ministres de l'Ouest	1 réunion
- Gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et	

premiers ministres de l'Est du Canada	4 réunions
- Réunions internationales	5 réunions
- Consultations sur le SCIC	5 réunions
- Ministres (fédéraux et provinciaux)	89 réunions
- Ministres (provinciaux)	78 réunions
- Hauts-fonctionnaires (fédéraux et provinciaux)	156 réunions
- Hauts-fonctionnaires (provinciaux)	98 réunions ⁴⁵

Comme l'on peut s'en rendre compte, il y a eu 254 réunions officielles de hauts-fonctionnaires pendant ces huit années. L'ère du fédéralisme exécutif battait son plein.

La réorganisation au Bureau du Conseil privé

Avec tous ces changements au niveau provincial ainsi qu'avec la création du secrétariat des Conférences intergouvernementales canadiennes, ce n'est qu'à la fin de 1974 que le Premier ministre Trudeau a décidé de réorganiser le Bureau du Conseil privé et le Bureau des relations fédérales-provinciales. Dans un communiqué de presse daté du 4 octobre 1974, le Premier ministre annonçait son intention de nommer Gordon Robertson au nouveau poste de secrétaire du Bureau des relations fédérales-provinciales.⁴⁶

Dans le discours du Trône du 2 octobre 1974, le gouvernement avait indiqué que « The purpose of establishing the new office for federal-provincial relations is to strengthen the resources available to the Government in dealing with the increasing scope and complexity of federal-provincial questions ».⁴⁷ Le Premier ministre annonçait également la nomination de Michael Pitfield au poste de greffier du Conseil privé.

⁴⁵ APO, RG 58, 83-1499, Box 3, File FD-3a, *Intergovernmental Machinery – CICS Canadian Intergovernmental Conference Secretariat from 1980-1982*. (non daté), 45 pages.

⁴⁶ Ceci représentait en fait une baisse de prestige et de responsabilité pour Gordon Robertson, qui passait du poste de greffier du Conseil privé à celui de secrétaire du Bureau des relations fédérales-provinciales. Plusieurs efforts ont alors été déployés au niveau bureaucratique pour accroître le prestige du nouveau poste de Robertson. Une note de service interne du Bureau du Conseil privé recommandait notamment que : « R.G. Robertson [be] appointed deputy minister with a title of Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations ». (source : ...)

⁴⁷ ABCP, *Communiqué G-1-9(e) F-3-31*, 4 octobre 1974, p. 000001.

C'est exactement l'époque où les provinces productrices de pétrole étaient en pleine confrontation avec le gouvernement Trudeau à propos des taxes imposées sur les ressources énergétiques. Lorsque le Premier ministre Trudeau a présenté à la Chambre des communes le projet de loi créant ces nouvelles dispositions, il s'était armé de notes suggérant des réponses éventuelles à des questions sur le sujet. Ces réponses devaient être évasives et faire allusion à une prochaine réunion des premiers ministres à laquelle seraient déterminées les prochaines étapes de ce dossier.⁴⁸

Le document comportait aussi des suggestions de réponses quant aux raisons pour lesquelles on avait choisi de créer un Bureau des relations fédérales-provinciales plutôt qu'un ministère. Selon ce document, la création d'un ministère avait normalement pour objet d'administrer des programmes gouvernementaux ou de s'occuper directement de l'administration d'un secteur important des activités du gouvernement. On avançait les exemples du ministère des Finances et du ministère des Affaires extérieures. Le Bureau des relations fédérales-provinciales n'était ni l'un ni l'autre. Il devait être un organisme de coordination semblable aux organismes existants tels le Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé ou les ministères d'État. De plus, un ministère devait être lié à un portefeuille et à un ministre titulaire. Toujours selon ce document, il aurait été « [...] inappropriate to try to insert these [tasks] between functional departments and the provincial Ministers and departments with which they deal ».⁴⁹ Il était essentiel que le Bureau se rapporte directement au Premier ministre.

Le Bureau des relations fédérales-provinciales est donc devenu une unité séparée du Conseil privé le 15 janvier 1975. De 1968 à 1975, la coordination des relations avait relevé du secrétariat des Relations fédérales-provinciales du Conseil privé. Malgré tous ces changements,

⁴⁸ ABCP, *Notes on questions or criticisms that may arise during discussion of the Bill*, pp. 000090-000092.

les attributions du nouveau Bureau ressemblaient beaucoup à celles de l'ancien secrétariat. Le Bureau avait pour mandat d'aider le Premier ministre dans ses attributions globales à l'égard des relations fédérales-provinciales et d'offrir au Cabinet un soutien plus complet dans l'étude des questions fédérales-provinciales. Il devait en outre prêter son concours dans l'établissement de consultations fédérales-provinciales sur une grande variété de questions en matière de politique. Pour les besoins administratifs, le Bureau des relations fédérales-provinciales fonctionnerait comme un ministère, sous la direction du Premier ministre, et serait composé d'un secrétariat chargé de l'examen des orientations et des programmes et d'un groupe d'étude et de recherche.⁵⁰

La réforme linguistique et le dossier de l'énergie

La création du nouveau Bureau n'était cependant que l'une des initiatives du gouvernement fédéral pendant ces années. Il restait d'autres dossiers à résoudre, dont certains étaient assez controversés, notamment ceux du bilinguisme et de l'énergie. Au niveau national, les recommandations de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme avaient été mises en œuvre par le gouvernement fédéral au moyen de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du 7 juillet 1969. Cependant, comme nous le fait remarquer Gordon Robertson :

I was completely in agreement with Mr. Pearson about the importance of having an *Official Languages Act*, and of course Pierre Elliott Trudeau just increased the degree of enthusiasm for doing it as a federal policy. But it was not his policy originally; it was the B&B Commission. Then Pearson was completely on side. Any impression that this is something conceived by Pierre Trudeau and put together by Pierre Trudeau either blames him for too much or gives him too much credit.⁵¹

⁵⁰ ABCP, *Organisation du Bureau du Conseil privé et du Bureau des relations fédérales-provinciales*, février 1975, p. 000134.

⁵¹ Entrevue, Gordon Robertson, 5 novembre 2002, transcription, p. 11.

Le but de la loi était de reconnaître le français et l'anglais comme langues officielles au Canada. Elle affectait principalement tous les organismes du gouvernement fédéral et avait un impact direct sur les fonctionnaires fédéraux. Elle permettait aux Canadiens de se faire servir par leur gouvernement fédéral dans la langue de leur choix.

La loi a tout d'abord été assez bien reçue au Canada anglais, qui la considérait comme une réponse nécessaire à la Révolution tranquille et au mouvement séparatiste.⁵² Les premières tentatives du gouvernement Trudeau de faire adopter l'idée du bilinguisme par les provinces ont pourtant échoué, sauf au Nouveau-Brunswick, seule province à devenir officiellement bilingue.

Ces réformes linguistiques ont certainement manqué leur objectif premier d'inciter le Québec à abandonner sa quête d'un statut de société distincte dans la *Constitution*.⁵³ Pendant les premières années, la nouvelle loi a soulevé l'opposition de l'Ouest du pays, où certains postes fédéraux étaient devenus impérativement bilingues, frustrant ainsi la population qui ne voyait pas la nécessité du bilinguisme dans leur région. Cette méfiance de l'Ouest face au gouvernement fédéral allait cependant se cristalliser sur un autre thème, la crise énergétique de 1973.

Le nouveau gouvernement de Peter Lougheed avait pris le pouvoir le 30 août 1971. Cette élection marquait une ère nouvelle pour la province. En effet, les administrations social-créditistes précédentes avaient toujours négocié avec le gouvernement fédéral comme si celui-ci était « senior » à celui de la province de l'Alberta. Le nouveau premier ministre Peter Lougheed ne voulait plus de cela. Dorénavant, lorsque les deux gouvernements se rencontreraient à la table des négociations, ce serait en tant que partenaires égaux.⁵⁴ Lougheed était très conscient de l'importance d'un réseau de communications dans les relations fédérales-provinciales. Il a donc

⁵² R. Gibbins, *op. cit.*, p. 144.

⁵³ Kenneth McRoberts, *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*, Toronto, Oxford University Press, 1997, p. 116.

mis sur pied en 1972 le ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales. Il était cependant loin de se douter que la nouvelle attitude qu'il entendait déployer dans les négociations fédérales-provinciales allait être mise à l'épreuve moins d'un an plus tard.

Après les élections fédérales de 1972, le gouvernement de Pierre Elliott Trudeau s'est retrouvé minoritaire, ayant notamment perdu en Alberta presque tous les sièges gagnés lors de l'élection précédente. Se rendant compte qu'il devrait désormais mieux écouter et comprendre l'Ouest, Trudeau convoquait pour le 4 janvier 1973 la *Western Economic Opportunities Conference*.⁵⁵ Cette Conférence réunissait les gouvernements de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba, et avait pour but d'explorer les possibilités de développement économique et social et de créer des programmes concrets de relance de l'économie.⁵⁶ Cette Conférence ouvrait donc le dialogue entre les provinces de l'Ouest et le gouvernement fédéral.

C'est peu de temps après cette Conférence, en 1973, que le pétrole est devenu source de controverses au Canada. L'incertitude de l'approvisionnement en pétrole étranger pour l'est du pays et les États-Unis d'Amérique avait fait grimper les prix. Comme plusieurs autres gouvernements étrangers, le gouvernement canadien a été complètement pris par surprise par la décision du cartel de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) de limiter sa production,⁵⁷ faisant ainsi passer le prix du baril de 2,80 \$ à 30 \$ en quelques mois.⁵⁸

Dans une fédération décentralisée comme le Canada, les ressources naturelles sont contrôlées par les provinces. L'escalade des prix sur les marchés internationaux et la demande américaine de pétrole canadien avaient créé un différend entre les provinces productrices de

⁵⁵ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 10.

⁵⁶ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, First Annual Report*, p. 8.

⁵⁷ M. Elliott et M. Meekison, « THE NEW A National Energy Policy », p. 10.

⁵⁸ Entrevue, Donald Stevenson, 11 novembre 2002, transcription, p. 16.

pétrole (l'Alberta et, à un niveau moindre, la Saskatchewan) et le gouvernement fédéral. Sans l'intervention fédérale qui a permis entre 1973 et 1975 d'atténuer les impacts du conflit au Canada, les conséquences économiques de la crise du pétrole auraient affecté le Canada aussi fort qu'ailleurs dans le monde.⁵⁹ L'intervention fédérale a cependant intensifié les dissensions entre l'Alberta et le gouvernement central.

En 1973, le gouvernement fédéral a pris une série de mesures ayant une incidence directe sur le contrôle que la province de l'Alberta avait sur ses ressources naturelles. En juin, suite à une surveillance des exportations, l'Office national de l'énergie prenait le contrôle des exportations de pétrole vers les États-Unis. Le 4 septembre, le gouvernement fédéral annonçait le gel des prix sur les marchés intérieurs. Dix jours plus tard, le gouvernement fédéral décrétrait qu'il prélèverait à partir du 1^{er} octobre 1973 une taxe à l'exportation sur le pétrole canadien destiné aux marchés américains.⁶⁰ Peter Meekison nous confirme qu'il n'y a eu aucune consultation avec la province de l'Alberta, et que c'est ce manque de consultation, plus que tout, qui a irrité le gouvernement provincial.⁶¹

Le contrôle et la propriété des ressources naturelles des provinces revenaient aux provinces productrices depuis le début des années 1930. Les provinces alléguaient que le gouvernement fédéral utilisait la crise mondiale du pétrole comme prétexte au contrôle de leurs ressources énergétiques. Le gouvernement fédéral se défendait en alléguant que ses actions étaient justifiées au nom de l'intérêt de tous les Canadiens et qu'il ne faisait qu'exercer sa compétence en matière d'échanges inter-provinciaux et internationaux.

Il est vite devenu évident que des consultations intergouvernementales s'imposaient. Plusieurs réunions ont donc eu lieu entre le gouvernement fédéral et celui de l'Alberta, sans

⁵⁹ ...

⁶¹ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 6.

toutefois produire de résultat.⁶² Ceci nous démontre qu'en cas de conflit, il est très difficile pour les gouvernements de s'entendre. La structure de négociations intergouvernementales en place n'a pas de mécanisme établi pour la résolution des conflits.

L'importance de la question énergétique pour tous les gouvernements du Canada a cependant forcé la tenue d'une Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres les 22 et 23 janvier 1974 à Ottawa. L'ordre du jour de la Conférence comportait trois items : la résolution à court terme du problème de l'approvisionnement de pétrole au Canada et la question des prix; la question à long terme d'une politique énergétique nationale; et l'obtention d'une assurance qu'aucune décision ne serait désormais prise en matière énergétique sans consultation préalable entre les provinces productrices, les provinces consommatrices et le gouvernement fédéral.⁶³

L'importance que revêtait cette Conférence pour les Canadiens lui a valu d'être presque entièrement télévisée, exception faite d'une réunion à huis-clos des premiers ministres l'après-midi du 23 janvier. La délégation albertaine était la plus nombreuse dans l'histoire de la province. En effet, vingt personnes accompagnaient le premier ministre Lougheed soit quatre ministres et seize conseillers. Peter Meekison nous confirme que le ministère des Affaires intergouvernementales s'était bien préparé. « They had had a thorough preparation. They brought in a number of people. There was a new Deputy Minister of Energy by the name of Barry Milne. Lougheed had reorganized the royalty structure in Alberta. The energy was a big issue, so they really focussed on it. »⁶⁴ Ceci voulait dire que la province se préparait à défendre ses positions avec force. Ce qui créerait plus de confrontations entre les gouvernements et mènerait presque à l'impasse.

⁶² PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, First Annual Report*, p. 11.

⁶³ BDP, document no. FP-4089 (F), *Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur l'énergie, les 22 et*

⁶⁴ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 10.

Le premier ministre de l'Ontario, William Davis, n'avait par contraste que quatre ministres et six conseillers avec lui. La position de la province en matière énergétique avait été élaborée conjointement par les fonctionnaires des ministères de l'Énergie et du Trésor et des affaires économiques et intergouvernementales. Donald Stevenson nous dit :

One or two outsiders also helped the Energy people. They had Ralph Hedlin from the « Alberta Report » [...] They were working on a two-price system and a blended price. We were very concerned with the fiscal implications of rising energy prices, because we had just worked on the equalisation formula, which was agreed upon in the 1960's.⁶⁵

Le premier ministre québécois Robert Bourassa pilotait une délégation de trois ministres et de dix-huit conseillers. Le Québec se serait normalement allié à l'Ontario pour ce qui était des implications fiscales du problème. Bourassa a cependant choisi de faire front commun avec Lougheed parce que le Québec, tout comme l'Alberta, « [...] was so committed to total provincial autonomy over resources. »⁶⁶

Pour sa part, le gouvernement fédéral était représenté par son Premier ministre Pierre Elliott Trudeau accompagné de 18 ministres et de 19 conseillers.⁶⁷ Trudeau a ouvert la Conférence en déclarant qu'elle était l'une des plus importantes jamais tenues. Après avoir reconnu que leur présence prouvait que les premiers ministres étaient membres d'une fraternité politique, Trudeau a décrit le problème, ses conséquences pour les Canadiens et les principes que le gouvernement fédéral entendait respecter. Il a terminé par un aperçu du rôle du gouvernement fédéral :

The dramatic oil crisis of recent months could very well find a parallel in future years with regard to some other resource. But the principles would remain the same: a respect for our common interests, and a sharing of the benefits and burdens of any price or supply change so sudden and so great that it could disrupt the objectives of our Canadian community. In all respects, we have one instrument of equity that is common to all Canadians: the Government of Canada. I intend that we will use it – always aware of the

⁶⁵ Entrevue, Donald Stevenson, 11 novembre 2002, transcription, p. 11.

⁶⁶

rights, powers and property of provincial governments – but use it effectively to promote the basic interests of all the people of this country.⁶⁸

Une fois le tour de l'Alberta venu, le premier ministre Lougheed a débuté son allocution en mettant l'accent sur l'importance de trouver des solutions à long terme en matière de politique énergétique nationale. Il ajoutait qu'il serait dommage de rater cet objectif en s'attardant sur les problèmes à court terme, poursuivant par un bref historique du potentiel énergétique de l'Alberta et des actions récentes de son gouvernement. Il terminait en nommant quatre objectifs que son gouvernement souhaitait voir se réaliser dans une politique énergétique nationale :

Firstly, that we aim to maintain our special position as a growing industrialised and trading nation, self-sufficient in energy resources, dependant upon no other nation or group of nations to heat our homes, fuel our automobiles, or power our industries! Secondly, to make full use of this self-sufficiency potential in energy for all parts of Canada, by proceeding without delay to put in place a distribution system to minimise the number of Canadians relying upon foreign oil to heat their homes and run their car. Thirdly, we should stop our practice of exporting jobs with our resources and should commence to phase in measures, which will create jobs in Canada rather than in the United States. And, finally, we should have a National Energy Policy directed towards the best possible use of the various energy sources available to us.⁶⁹

À la conférence, le gouvernement de l'Alberta a déposé plusieurs documents d'importance. Il y avait un document d'information sur les ressources énergétiques de l'Alberta et du Canada produit par le *Energy Resources Conservation Board* de l'Alberta. Il y avait aussi un rapport sur la situation des sables pétrolifères albertains et un autre sur la société albertaine de l'Énergie, tous deux préparés par les fonctionnaires du ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales de l'Alberta. Le ministère faisait son travail pour promouvoir les positions du gouvernement.

⁶⁸ BDP, document no. FP-4120, *Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur l'énergie, les 22 et 23 janvier 1974, Allocution d'ouverture, Gouvernement fédéral*, 22 janvier 1974, p. 9.

⁶⁹ BDP, document no. FP-4122, *Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur l'énergie, les 22 et 23 janvier 1974, Allocution d'ouverture, Gouvernement fédéral*, 22 janvier 1974, p. 9.

Le premier ministre Bill Davis de l'Ontario a quant à lui débuté son allocution d'ouverture en déclarant que la conférence devrait selon lui «[...] reconcile the reality of provincial ownership of resources with the interests of all regions of the country». ⁷⁰ Cependant, une remarque du premier ministre avait trait aux redevances du gouvernement :

With respect to oil royalties, Ontario believes the producing provinces should receive the reasonable rewards associated with the ownership of energy resources, but not to the extent that there are sharp penalties to the Canadian consumer [or] disruption of the Canadian economy. Ontario does not begrudge anyone's affluence in resources, nor envy anyone's opportunities, but it is most important that the allocation of additional revenues be done in such a way as not to upset the already precarious fiscal balance of the country. ⁷¹

Le premier ministre Robert Bourassa a ensuite présenté les vues du gouvernement du Québec sur les objectifs et les tendances générales qui devraient être pris en compte par la Conférence en matière de politique énergétique. ⁷² Le gouvernement du Québec avait préparé un document de recherche très approfondi qui reflétait l'importance de la question pour la province, mettant surtout l'accent sur les alternatives énergétiques pour le pays.

Pendant la Conférence, les intérêts divers des provinces sont devenus clairs. Les provinces consommatrices voulaient un approvisionnement stable de pétrole à prix raisonnable. Les provinces productrices voulaient maintenir l'industrie énergétique de leur province en établissant un juste prix pour le pétrole, tout en protégeant les intérêts de tous les Canadiens.

Les provinces se sont finalement entendues pour prolonger le gel volontaire des prix jusqu'à la fin de mars 1974, date à laquelle elles commenceraient à augmenter les prix afin de préserver la viabilité de l'industrie pétrolière au pays et les intérêts des provinces productrices. Le gouvernement fédéral voulait quant à lui qu'un système de prix unique soit établi pour le

⁷⁰ BDP, document no. FP-4127, *Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur l'énergie, les 22 et 23 janvier 1974, Ontario, déclaration d'ouverture*, 22 janvier 1974, p. 13.

⁷¹ *Id.*, p. 8.

janvier 1974, Québec, *déclaration d'ouverture, Position Paper on Energy*, 22 janvier 1974, p. 3.

pétrole partout au pays à compter du 1^{er} avril. Pour assurer une consultation adéquate à l'avenir, un comité permanent des ministres chargés de l'énergie a été mis sur pied.

Les premiers ministres se sont de nouveau réunis le 27 mars pour s'entendre sur le prix du pétrole. Cette séance n'a pas été télévisée, mais l'accord qui y a été négocié stipulait que le prix du baril serait augmenté le 1^{er} avril 1974, et que la moitié des redevances perçues entre octobre 1973 et avril 1974 serait remise aux provinces productrices, soit 85 % pour l'Alberta. L'Alberta a accepté cette entente à condition qu'un nouveau barème de redevances soit en vigueur pour la province à compter du 1^{er} avril 1974.⁷³ Le rapport annuel du ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales de l'Alberta pour 1973 mentionnait que le problème de l'énergie et le succès de sa solution démontre ce qu'il est possible de faire dans un système fédéral quand les gouvernements veulent atteindre un consensus.⁷⁴

Dès mai 1974, il est cependant devenu apparent que le conflit entre l'Alberta et le gouvernement fédéral avait de profondes racines.⁷⁵ Dans son budget annuel, le gouvernement fédéral modifiait considérablement la situation financière de l'industrie du gaz et du pétrole. Les redevances provinciales que versait l'industrie devenaient des revenus imposables. Les politiciens albertains étaient furieux car ceci affectait directement la perception de ces redevances par la province. Cette dernière estimait que cette décision aurait pour effet à long terme de décourager l'exploration pétrolière. Par ailleurs, le nouveau projet de loi fédéral sur l'administration du pétrole (*Petroleum Administration Act*) donnait à Ottawa le pouvoir d'annuler unilatéralement les ententes sur les prix, ce qui allait à l'encontre de l'accord de mars 1974.⁷⁶

⁷³ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, First Annual Report*, p. 12.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ D. Elton, *loc. cit.*, p. 125.

Les élections fédérales prévues pour l'automne 1974 n'étaient probablement pas étrangères à ce revirement de la part du gouvernement Trudeau. En réponse au nouveau budget de novembre 1974, toujours défavorable à l'Alberta, celle-ci présentait le *Alberta Petroleum Exploration Plan (ALPEP)* en décembre. Ce plan albertain⁷⁷ se voulait une contribution significative de la part de la province en vue d'assurer la viabilité de l'industrie du pétrole.⁷⁸

Pendant la Conférence de 1975, le premier ministre Barrett de la Colombie-Britannique aurait selon Peter Meekison déclaré au Premier ministre Trudeau :

That «if Trudeau were to tax the multinational oil corporations fully so they paid their fair share of taxes, then [Barrett] would have no difficulty with the federal government asserting jurisdiction over resources », or words to that effect. Well, that just scared the heck out of the Alberta government, and that led to their concerns about the amending formula and the whole amending process.⁷⁹

Il ne faut pas oublier que les trois autres provinces de l'Ouest avaient à cette époque des gouvernements néo-démocrates. Bien que le premier ministre Blakeney de la Saskatchewan partageait le point de vue de Peter Lougheed sur le pétrole, le Manitoba et la Colombie-Britannique demeuraient hésitants. Le gouvernement de l'Alberta en était alors venu à croire qu'un amendement à la *Constitution* pourrait être présenté selon la formule de Victoria, que Trudeau favorisait. La Colombie-Britannique et le Manitoba pourraient cependant se liguer contre l'Alberta et la Saskatchewan et ainsi remporter le vote de l'Ouest. « So, that led to Alberta's position in the amending formula that eventually made its way into the *Constitution*. »⁸⁰

⁷⁷ The *Alberta Petroleum Exploration Plan (ALPEP)* had six main features: 1) a refund of the Alberta portion of the tax on royalties; 2) an off-set for increased costs by raising the select price; 3) a tax credit plan for smaller explorers; 4) a modification in natural gas royalty rates; 5) an expansion of the existing exploratory drilling incentive system; 6) a modification in the supplementary royalty rate beyond the price of \$6.50/bbl. (source: PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, Second Annual Report, 1974-75*, p. 17.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 11.

⁸⁰ *Ibid.*

Cette Conférence devait être la dernière conférence multilatérale sur l'énergie, et les négociations deviendraient dorénavant bilatérales.⁸¹

Tout ceci explique un peu pourquoi les relations entre le gouvernement fédéral et la province de l'Alberta se sont un peu améliorées au début de 1975. En effet, une entente était intervenue entre l'Ontario, l'Alberta et le gouvernement fédéral concernant le projet Syncrude dans les sables bitumineux du nord de l'Alberta.⁸² L'Alberta ouvrait par la suite un bureau à Toronto, dont la tâche principale était de recruter de la main-d'œuvre pour l'Ouest. Ceci aidait du même coup la province de l'Ontario, aux prises avec un haut taux de chômage.

Peter Lougheed ne perdait pourtant pas de vue le risque que l'Alberta perde la propriété de ses ressources naturelles. Peter Meekison nous dit :

Lougheed could see this as a potential threat, and his government adopted the position that it could not negotiate a position. The legislature passed a resolution in the fall of 1976 to the effect that the government should not develop a position on an amending formula that would take away the rights or powers of the provinces over their resources.⁸³

Le ministère albertain des Affaires fédérales et intergouvernementales a travaillé d'arrache-pied pendant ces années, amassant une collection impressionnante de dossiers sur tout ce que les autres gouvernements du Canada avaient déclaré dans les journaux ou publié dans des documents de travail.⁸⁴ Le ministère avait analysé les positions de chacun de ces gouvernements sur la question de l'énergie, et avait activement participé aux réunions du Conseil consultatif inter-provincial de l'énergie créé en décembre 1974.⁸⁵ Le ministère avait donc appuyé les efforts du gouvernement de l'Alberta tout au long de la période. Donald Stevenson nous résume cette période de négociations avec les fonctionnaires de l'Alberta :

⁸¹ *Id.*, p. 15.

⁸² D. Elton, *loc. cit.*, p. 126.

⁸³ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 12.

⁸⁴ PAA, Acc. No 85.401 B 29 File 491, *Information Documents Concerning Each Province*. (non daté)

⁸⁵ PAA, Acc No. 85.401 B4 29 File 495, *Memos to File by G.B. Mellon, Deputy Minister*. (non daté)

I found that Peter Meekison, who was my opposite number in his capacity of Alberta's Deputy Minister of Federal and intergovernmental affairs, and his two or three successors very easy to get along with as people. But I found the Alberta Energy people very tough. They were, I guess, more a part of Alberta's energy policy. Our own Energy people were not particularly conciliatory. Our Ministry of Energy staffers were really at loggerheads with their counterparts in Alberta.⁸⁶

Un résumé des relations entre le gouvernement de l'Alberta et le gouvernement fédéral pendant la crise du pétrole dirait qu'il a été très difficile d'équilibrer le bien individuel d'une province et le bien commun de la fédération. Le Premier ministre Trudeau a réussi à se mettre à dos l'Ouest du Canada. Puisque l'Alberta, dirigée par les conservateurs, était un territoire « vide » sur le plan politique aux yeux du gouvernement libéral d'Ottawa, il n'y aurait que peu ou pas de conséquences à se ranger contre la province. Trudeau trouvait logique, d'un point de vue économique, d'utiliser le pétrole pour améliorer l'économie canadienne sur les marchés internationaux. Le gouvernement fédéral s'est donc immiscé dans un domaine provincial.⁸⁷

La position de l'Ontario pendant ce temps était plutôt délicate, et la province avait beaucoup de difficultés à négocier avec le gouvernement de l'Alberta. Selon Donald Stevenson, Bill Davis et Peter Lougheed ne pouvaient pas s'entendre, ce dernier étant un roc immuable.⁸⁸ Le Québec appuyait également la position de l'Alberta. Ceci a fait dire à Bill Davis après deux années de négociations infructueuses avec l'Alberta : « Well, I guess we'll have to rely on the federal government, or we'll go with them to try to find some solution. »⁸⁹ Donald Stevenson nous relate l'apport de la bureaucratie ontarienne aux négociations bilatérales sur le prix du baril de pétrole :

I think it helped in getting some of those early agreements on blended pricing. I remember we started off at \$2.80 a barrel, then \$3-something. I remember the conference at 24 Sussex, when the agreement was to make it \$6.50. I was sitting in the Château

⁸⁶ Entrevue, Donald Stevenson, 11 novembre 2002, transcription, p. 15.

⁸⁷ Christina McCall et Stephen Clarkson, *Trudeau and our Times, volume 2 - The Heroic Delusion*, McClelland & Stewart, Toronto, 1994, p. 170.

⁸⁸ Entrevue, Donald Stevenson, 11 novembre 2002, transcription, p. 14.

⁸⁹ *Id.*, p. 16.

Laurier with the Deputy Minister of Energy. We were beside the phone, ready for Davis to call. We were going to give him whatever the implications would be of whatever dollar figure they were arriving at. In the end, we were happy about the result; because we feared it might be considerably worse from our perspective at the time.⁹⁰

L'aliénation économique de l'Ouest n'était pas une chose nouvelle. Dans les années 1970, cependant, les objectifs et les politiques des gouvernements d'Ottawa et de l'Alberta différaient grandement, et les deux gouvernements ne pouvaient faire autrement que d'en venir à la confrontation. Il était naturel que l'Alberta défende ses ressources naturelles et ses revenus. L'opposition des provinces à l'intrusion d'Ottawa dans les domaines provinciaux n'était qu'une réaction à la tendance souvent centralisatrice du gouvernement fédéral.

Il ne faut pas non plus oublier que les provinces devaient répondre à leur électorat de la défense de leurs droits. L'exploitation par le Parti conservateur de Peter Lougheed des différends entre Ottawa et l'Alberta en 1975 démontre qu'il y avait souvent avantage sur le plan politique à faire ressortir les tensions entre les deux paliers de gouvernement.⁹¹ La création du Programme national de l'énergie par le gouvernement Trudeau en 1980 n'a fait que cristalliser la méfiance et l'hostilité de l'Alberta envers Ottawa.

En résumant la crise du pétrole de 1973 à 1975, Richard Gwyn affirme que la seule chose qui comptait vraiment est que Peter Lougheed, premier ministre de l'Alberta, a gagné cette guerre et que Pierre Elliott Trudeau l'a perdue.⁹² Cette victoire n'est devenue claire que vers 1979, lorsque l'Iran a provoqué une nouvelle escalade des prix du pétrole. Le *Heritage Savings Trust Fund* (Fonds du patrimoine) de l'Alberta, créé en 1975 pour y déposer les revenus du pétrole et du gaz de la province à l'abri de la péréquation, a alors connu une expansion vertigineuse.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ D. Elton, *loc. cit.*, p. 127.

⁹² Richard Gwyn, *The Northern Magus: Pierre Trudeau and Canadians*, McClelland and Stewart, Toronto, 1980, p. 288.

Le premier ministre Lougheed avait établi quatre objectifs pour le Fonds. Le premier était que le Fonds devait servir de compte d'épargne à l'Alberta afin de combler les baisses éventuelles de revenus provinciaux. Le deuxième était que ce Fonds pourrait réduire les emprunts extérieurs contractés par la province et ainsi réduire la dette de celle-ci. Le troisième était d'améliorer la qualité de vie des Albertains. Et le dernier était que le Fonds pourrait servir à renforcer et diversifier l'économie de la province.⁹³

The Heritage Fund was where to put the surplus. It was the rainy-day fund. It goes back in part to Lougheed's experiences as a child during the Depression, where people of Alberta found out that their fortunes were gone. So, it was a rainy-day fund for the days when the oil and gas revenues might run out. We would at least have saved it, or part of it. So they dedicated a certain percentage that went in the Heritage Fund, which grew to \$15 billions.⁹⁴

À la fin des années 1970, le Fonds du patrimoine possédait la plus grande liquidité de tout le monde occidental. Sa richesse en a cependant fait un objet de controverse dans la fédération canadienne. En effet, la majorité du pétrole et du gaz produit en Alberta était vendue à l'intérieur des frontières du Canada. Il y avait donc un transfert de revenu des régions consommatrices vers les régions productrices, un transfert de richesse de l'Est vers l'Ouest. Les Ontariens contribuaient 29% des revenus du fonds pendant ces années.⁹⁵ Les provinces de l'Est percevaient que le Fonds du patrimoine de l'Alberta prenait de l'ampleur à leurs dépens, et il devenait évident que l'économie canadienne se déplaçait vers l'ouest.

Le conflit a commencé par une grande divergence d'opinions principalement entre l'Ontario, l'Alberta et le gouvernement fédéral. Le premier ministre ontarien Bill Davis déclarait que l'Alberta nuisait grandement à l'économie canadienne en immobilisant l'argent dans un

⁹³ Peter Smith, « Alberta's Heritage Savings Trust Fund: An exercise in Understanding Canada's Political Economy », dans R. Gibbins, K. Archer et S. Drabek, *op. cit.*, p. 165.

⁹⁴ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 16.

⁹⁵ P. Smith, *loc. cit.*, p. 170.

fonds au lieu de le laisser stimuler les marchés. Au début, la réaction du premier ministre Lougheed n'était que d'y voir une tentative de l'Ontario de puiser dans le fonds albertain.⁹⁶

Les fortes pressions exercées par l'Ontario sur le gouvernement fédéral pour bénéficier de prix préférentiels sur le pétrole étaient un secret de polichinelle. Vers 1975, le secteur manufacturier de l'Ontario était aux prises avec de grandes difficultés, faisant face à une inflation galopante et un ralentissement de sa productivité dû principalement à la concurrence japonaise et américaine, surtout dans le domaine de l'automobile :

Ontario was below the Canadian average in economic growth throughout the 1970's, largely because of OPEC, and a number of industries were hurting rather badly. It was totally different from the 1960's, and it certainly changed the atmosphere. We also found that, whereas Mr. Robarts could focus on the medium- to long-term quite happily, because things were moving smoothly, Davis was reacting much more to day-to-day pressures. He needed to try to get solutions. He had to get federal government support. Then he was willing, after trying, to give up the Ontario-Alberta Conservative alliance.⁹⁷

Bien que les mesures prises par le gouvernement fédéral aient aidé l'Ontario, la province avait encore plusieurs préoccupations. En effet, les exportations énergétiques faisaient monter le taux de change jusqu'à en affecter la compétitivité du secteur manufacturier ontarien, et surtout les exportations à l'étranger. Toujours selon l'Ontario, l'Alberta ne payait pas une part appropriée de la péréquation du pays. L'Ontario croyait aussi que ses industries n'avaient un accès suffisant ni aux marchés de l'équipement requis par l'industrie énergétique ni aux projets d'envergure. L'Ontario alléguait enfin que l'Alberta se servait de ses revenus énergétiques pour inciter les industries ontariennes à s'établir dans l'Ouest.⁹⁸

La réplique de l'Alberta quant à la péréquation était que le prix du pétrole était tellement inférieur au prix international qu'il était estimé à la fin des années 1970 que la différence était de

⁹⁶ P. Smith, *loc. cit.*, p. 163.

⁹⁷ Entrevue, Donald Stevenson, 11 novembre 2002, transcription, p. 17.

⁹⁸ Thomas Courchene et Colin Telmer, *From Heartland to North American Region State: The Social, Fiscal and Federal Evolution of Ontario*, Toronto, University of Toronto Press, 1998, p. 52.

l'ordre de 11 milliards de dollars par année.⁹⁹ Les mesures prises par le gouvernement fédéral coûtaient donc cher à l'Alberta. Certes, les objectifs établis par le gouvernement Lougheed pour l'utilisation du Fonds étaient effectivement complètement centrés sur l'Alberta, excluant tout le reste du pays, mais suite à toutes ces pressions, le gouvernement de l'Alberta a décidé de modifier les objectifs du Fonds :

I think in part the government realised that they had to, so they loaned. In fact, I signed one of the agreements where they loaned money. A precedent of loaning money to other provinces was British Columbia loaning money to Quebec in 1964, after BC got all this money from the sale of downstream benefits to the United States for the Columbia River.¹⁰⁰

À partir de 1976, le Fonds a de plus en plus servi à prêter de l'argent aux autres provinces. L'Alberta avait grand avantage à procéder ainsi, car la province est progressivement devenue la banquière de la fédération. Contrairement aux peurs du début, personne n'a puisé dans le Fonds albertain sans l'accord de la province, laquelle a librement prêté cet argent. « We could help other provinces, give them favourable rates of interest. Interest rates were starting to move up at the time, into the double digits, even the very high teens. »¹⁰¹

Pendant cette période, les liens entre le gouvernement fédéral et l'Ontario se sont resserrés. Par cette alliance, l'Ontario s'est aliénée la province de l'Alberta dans le dossier de l'énergie, lequel ne comportait en fait que trois protagonistes majeurs : l'Alberta, l'Ontario et le gouvernement fédéral. Le premier ministre Davis avait créé un nouvel axe Ottawa-Toronto et allait aussi se mettre à dos le Québec.

Cette dernière province était quant à elle beaucoup plus préoccupée par son méga-projet d'hydroélectricité à la Baie James.¹⁰² Ce grand projet a beaucoup aidé le premier ministre

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 17.

¹⁰¹ *Id.*, p. 18.

¹⁰² Michel Vastel, *Bourassa*, Toronto, Macmillan Canada, 1991, p. 57.

Bourassa à se faire réélire aux élections provinciales du 29 octobre 1973. Au Québec, la possibilité d'une séparation préoccupait les esprits davantage que les problèmes énergétiques. Les années 1970 voyaient aussi le Parti québécois prendre de l'importance. Pour satisfaire la population, le premier ministre Bourassa faisait adopter en 1974 la *Loi sur la langue officielle*, qui déclarait le français langue officielle du Québec.¹⁰³ Cette décision du gouvernement Bourassa a été fortement critiquée par le Premier ministre Trudeau et la population anglophone du Québec. En 1975, Bourassa faisait aussi adopter la *Charte provinciale des droits et libertés de la personne*.¹⁰⁴

C'est donc sous ces auspices difficiles et à l'ombre de ces événements que le gouvernement fédéral décidait de rouvrir le dossier constitutionnel. Les négociations allaient recommencer, ainsi que de nouvelles tentatives de rapatriement de la *Constitution*.

Le dossier constitutionnel

Le 19 avril 1975, le Premier ministre Trudeau écrivait aux premiers ministres des provinces pour les informer qu'il aimerait se re-pencher sur la possibilité de rapatrier la *Constitution* et trouver une nouvelle formule d'amendement. Il informait les premiers ministres que le secrétaire du Bureau des relations fédérales-provinciales, M. Gordon Robertson, aimerait les rencontrer pour discuter plus en détail de cette possibilité. « J'ai demandé à M. Gordon Robertson de se mettre en rapport avec votre cabinet afin de fixer une date convenable pour vous rencontrer en mon nom et discuter tous les aspects de cette proposition ». ¹⁰⁵

¹⁰³ ANQ, secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes, ministère du Conseil exécutif, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*, p. 531. (non daté)

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ BDP, *Lettres du Premier ministre aux premiers ministres des provinces au sujet du rapatriement de l'AANB et documents annexés*, lettre du Premier ministre Trudeau au premier ministre Robert Bourassa, 19 avril 1975.

De mars 1976 à mars 1977, une abondante correspondance s'est échangée entre le Premier ministre Trudeau et ses homologues provinciaux, plus particulièrement le premier ministre Lougheed.¹⁰⁶ Dans une lettre de Trudeau à Lougheed datée du 31 mars 1976, le Premier ministre fédéral expliquait les démarches faites par Gordon Robertson auprès de tous les premiers ministres. Il indiquait dans cette lettre que le premier ministre Bourassa n'était prêt à accepter une telle requête qu'à la condition expresse d'une garantie constitutionnelle de la protection de la langue et la culture françaises. Il rajoutait :

It quickly became apparent in Mr. Robertson's discussion that the actions for « patriation » and establishment of the amending procedure would be more meaningful for, and more acceptable to, a number of provinces if certain other alterations in our constitutional situation could be established at the same time. Most of these alterations, with the exception of Mr. Bourassa's « constitutional guarantees » were among the things that had been included in the Victoria Charter.¹⁰⁷

Dans cette lettre, il disait ne vouloir dans un premier temps qu'un rapatriement de la *Constitution* accompagné d'une formule d'amendement. Par la suite, Trudeau soumettait une ébauche de proclamation qu'il aimerait déposer au Parlement le 9 avril.

Dans une lettre datée du 14 octobre 1976, le premier ministre Lougheed écrivait au Premier ministre Trudeau pour lui donner un compte-rendu des délibérations de la réunion inter-provinciale des premiers ministres. En tant que président de la séance, Lougheed avait été chargé d'informer Trudeau des conclusions de la réunion concernant le rapatriement de la *Constitution* :

The provinces were of the view that while patriation was desirable it should be accompanied by the expansion of provincial jurisdiction and involvement in certain areas. The Premiers believed that discussions on these matters should be held with the federal government because they involve the federal government to a significant degree.¹⁰⁸

¹⁰⁶ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, Fourth Annual Report to March 31, 1977*, pp. 55-77.

¹⁰⁷ *Id.*, et lettre du Premier ministre Trudeau au premier ministre Lougheed, 31 mars 1976.

¹⁰⁸ *Id.*, lettre du premier ministre Lougheed au Premier ministre Trudeau, 14 octobre 1976, p. 63.

La lettre continuait avec la liste des sujets que les premiers ministres provinciaux aimeraient voir discutés : culture, communications, Cour suprême du Canada, pouvoir de dépenser, Sénat, disparités régionales et péréquation. Quatre jours plus tard, soit le 18 octobre, le Premier ministre Trudeau répondait en se disant déçu de la lettre du premier ministre Lougheed :

We had agreed in April 1975 that we would see if « patriation » with an amending formula could be achieved without getting into the distribution of powers. Your letter suggests to me that the Premiers, at their meetings, seem to have turned the process upside down and to have concentrated on increasing provincial powers without agreeing either on a basis for « patriation » or on a procedure for amendment.¹⁰⁹

Pour le gouvernement fédéral, cette lettre signifiait que le Québec n'était plus la seule province à présenter des doléances. L'Alberta aussi voulait renégocier une longue liste de pouvoirs.

Conclusions

Les années 1970 ont été difficiles pour le gouvernement fédéral. En effet, pendant les négociations qui ont mené à l'Entente de Victoria, les provinces étaient motivées par un désir d'accommodation et de bonne entente pour le bien de la fédération. Après le rejet de l'Entente par le Québec, l'Alberta et l'Ontario sont passées à une phase centrée sur leurs besoins propres. Le fédéralisme de concertation avait fait place à un fédéralisme de tranchées. La récession économique des années 1970 a d'ailleurs accentué ce phénomène car la plupart des provinces se devaient de protéger leurs économies.

La création en 1973 du secrétariat des Conférences intergouvernementales canadiennes est venu mettre un peu d'ordre dans l'organisation des rencontres. Il s'agissait en fait d'une nouvelle bureaucratie créée pour aider au travail logistique et technique et à l'organisation générale des conférences, allégeant ainsi quelque peu le travail des autres bureaucraties. Cette initiative commune n'arrivait pas trop tôt car le nombre des rencontres avait augmenté et une

¹⁰⁹ *Id.*, lettre du Premier ministre Trudeau au premier ministre Lougheed, 18 octobre 1976, p. 65.

coordination centrale s'avérait nécessaire. Cette même année, les réunions allaient se multiplier à cause de la crise de l'énergie.

Pendant les années de crise énergétique, le gouvernement fédéral de Pierre Elliott Trudeau a réussi à faire prévaloir le bien du pays tout en gardant un certain respect pour les droits des provinces productrices. L'animosité et le manque de confiance de l'Ouest envers le gouvernement fédéral se sont accentués. Cette méfiance, souvent cultivée par l'élite politique, avait pourtant débuté bien avant, et la *Loi sur les langues officielles* de 1969 y avait contribué.

Le début des années 1970 a vu la réorganisation administrative des gouvernements fédéral, de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec. Le ministère québécois des Affaires intergouvernementales avait plus de dix ans et comptait près de 300 employés lorsque l'Alberta a créé son ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales en 1971. Comme au Québec, l'Alberta a confié de grands pouvoirs à son nouveau ministère tout en ne lui donnant qu'une quarantaine d'employés. Ces derniers se sont empressés de rattraper le temps perdu en répertoriant les ententes intergouvernementales, en se taillant une place aux tables de discussions et de négociations et en créant une présence et un soutien professionnels en matière de relations fédérales-provinciales. La décision de nommer comme sous-ministre Harold Millican, un homme qui avait à la fois une expérience de direction dans le secteur privé et une expérience du gouvernement a probablement permis au ministère albertain de s'organiser et de produire des résultats beaucoup plus rapidement que prévu. D'en avoir remis le portefeuille à un ministre senior de la trempe de Donald Getty a aussi sûrement aidé. Comme il était dit dans son premier rapport annuel, le travail du ministère a permis d'ajouter une nouvelle dimension à la présence de l'Alberta aux réunions fédérales-provinciales.

C'est cependant dans le dossier énergétique que l'on a pu constater l'ampleur du travail du nouveau ministère albertain. En effet, ce dernier a amassé une impressionnante collection de

dossiers sur les autres gouvernements canadiens, dans lesquels on retrouve les rapports, documents et correspondance des autres provinces ainsi que nombre de coupures de presse de partout au pays sur la question énergétique. Des analyses en ont été faites par le ministère, lequel a participé à toutes les réunions sur la question et a vraiment appuyé son gouvernement dans ce dossier. Par la préparation de documents de travail, de rapports et d'analyses de toutes sortes, le ministère a contribué à solidifier les positions du gouvernement albertain dans les négociations.

La nouvelle fortune acquise par le gouvernement de l'Alberta par l'entremise de son *Heritage Savings Trust Fund* a aussi fortement contribué au changement d'attitude et d'influence de la province au sein de la fédération. Le gouvernement de Peter Lougheed a réussi à attirer les richesses et l'économie nationale vers l'Ouest, garantissant ainsi à l'Alberta une place importante à la table des négociations et des décisions.

En Ontario, le gouvernement de Bill Davis faisait tout ce qu'il pouvait pour préserver l'économie de sa province et l'empêcher de se détériorer. En effet, l'Ontario au début des années 1970 était mal en point, surtout dans le secteur manufacturier. Ces années ont été marquées par une période de grande inflation, des taux de change peu favorables aux exportations et une forte concurrence des marchés japonais et américains. Comble de malchance, l'Ontario voyait les choses empirer avec la crise du pétrole.

Malgré une certaine réforme administrative au sein de son secrétariat des Affaires intergouvernementales, la province de l'Ontario n'était cependant pas prête à mettre sur pied un ministère pour défendre ses positions. Empêtré par une gestion de crises quotidiennes dues à la situation économique, le gouvernement de Bill Davis avait décidé que l'Ontario devait pour survivre exercer son influence en se ralliant au gouvernement fédéral plutôt qu'en défendant les droits provinciaux, un revirement historique pour cette province. En effet, pendant les années 1960, le gouvernement de John Robarts avait fait de l'Ontario la conciliatrice de la fédération et

le lien entre Ottawa et les gouvernements provinciaux. Robarts voulait briser l'axe Québec-Ottawa qui existait à l'époque, alors que le gouvernement de Bill Davis prenait clairement position, par nécessité, pour le gouvernement fédéral. Ce faisant, un froid se créait entre l'Ontario et l'Alberta et, plus tard, le Québec. L'axe Ottawa-Toronto était créé.

Comme nous l'avons vu, la crise énergétique a davantage impliqué les gouvernements fédéral, ontarien et albertain. Le gouvernement québécois de Robert Bourassa se concentrait alors sur le grand projet hydroélectrique de la Baie James, qui permettrait à la province de créer des emplois et de se doter d'une alternative inépuisable au pétrole.

Le ministère des Affaires intergouvernementales du Québec, sous l'administration du sous-ministre Arthur Tremblay, comptait plus de 300 employés. Le comité de Coordination des relations intergouvernementales (CCRI), composé de hauts-fonctionnaires qui représentaient le Conseil exécutif et le Conseil du Trésor, les ministères des Finances et de la Justice et l'Office de la planification et de développement, coordonnait sous la présidence de Tremblay les conférences ministérielles ou les rencontres de hauts-fonctionnaires, ainsi que les ententes intergouvernementales impliquant le Québec.

Le gouvernement libéral du Québec faisait face à une montée du séparatisme au sein de sa population, et était talonné par son opposition, le Parti québécois. Dans ce débat, la contribution de Trudeau entre 1968 et 1976 a pris plusieurs formes. Pour Trudeau, la solution au problème de la place du Québec dans la fédération ne résidait pas dans une refonte des ententes fédérales mais dans une réforme constitutionnelle et dans l'adoption de la *Loi fédérale sur les langues officielles*. Cette dernière a été très mal reçue au Canada, en particulier dans l'Ouest, dont la population était composée d'immigrants de souches autres qu'anglaise ou française, lesquels ne voyaient pas pourquoi le français aurait plus d'importance que leur propre langue maternelle. Une nuance que Trudeau n'a pas comprise.

Trudeau a réagi à la Crise d'octobre de 1970 avec la *Loi sur les mesures de guerre*. Un nouveau parti séparatiste avait vu le jour en 1968, mené par René Lévesque, lequel n'a pas manqué d'interpréter l'imposition de la *Loi sur les mesures de guerre* comme une tentative de la part de Trudeau de soumettre le Québec par la force. Pendant plusieurs années, Trudeau a quelque peu maltraité les premiers ministres successifs du Québec, méprisant les demandes de Johnson et de Bertrand pour un statut particulier pour le Québec et dissimulant à peine son hostilité face à ce qu'il percevait comme de la faiblesse et de l'indécision de la part de Bourassa.¹¹⁰

Les nouvelles tentatives du gouvernement fédéral de rouvrir le dossier constitutionnel ont donc été accueillies avec une certaine méfiance par les provinces. Ces dernières ont fait savoir au gouvernement fédéral qu'elles voulaient revoir le partage des compétences, alors que le gouvernement fédéral souhaitait se contenter de rapatrier la *Constitution* avec une formule d'amendement. Mais il était clair que les gouvernements de l'Alberta et du Québec avaient tous deux des demandes à inscrire à l'ordre du jour.

En novembre 1976, le premier ministre Bourassa convoquait des élections, qu'il devait perdre au profit du Parti québécois du séparatiste René Lévesque. L'année 1976 marquait donc l'apparition de nouveaux problèmes pour le gouvernement fédéral.

¹¹⁰ George Radwanski, *Trudeau*, Toronto, Macmillan of Canada, 1978, p. 337.

CHAPITRE V

LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES DE 1976 À 1980 : FÉDÉRALISME DE STRATÉGIE

Ce chapitre s'intitule le fédéralisme de stratégie parce que ces années ont été marquées par une nouvelle approche du gouvernement fédéral face aux négociations constitutionnelles, et par des jeux de coulisses et de stratégie de la part de tous les gouvernements. Au cours des années 1970, les relations entre le premier ministre du Québec Robert Bourassa et le Premier ministre du Canada Pierre Elliott Trudeau n'étaient pas des meilleures. Les commentaires publics de Pierre Trudeau à son égard n'ont pas aidé à rehausser l'image de Robert Bourassa au Québec. Pendant la Crise d'octobre, le jeune premier ministre du Québec semble avoir perdu le respect de son homologue fédéral à cause de son style indécis et son inhabilité à faire face à la situation. Le rejet de la Charte de Victoria par le gouvernement Bourassa n'a pas amélioré les relations avec le fédéral. La divergence la plus apparente semble avoir eu lieu en 1974, à propos du projet de loi 22 sur la langue.¹ Adopté par le gouvernement du Québec, ce projet de loi visait à protéger le caractère français du Québec et plus particulièrement celui de la ville de Montréal.

C'est cependant la politique linguistique fédérale dans le domaine du transport aérien qui a causé la plus grande crise et a probablement fait en sorte que le gouvernement libéral de Robert Bourassa a perdu le pouvoir en 1976. Le gouvernement fédéral avait décidé que les communications dans l'espace aérien du Canada deviendraient bilingues. Les pilotes et les contrôleurs aériens se sont vigoureusement opposés à l'utilisation du français dans les communications air-sol, invoquant la question de sécurité et jouissant de l'appui de la grande majorité du Canada anglais.²

¹ Robert Bothwell, Ian Drummond et John English, *Canada since 1945: Power, Politics and Provincialism*, édition révisée, Toronto, University of Toronto Press, 1989 (1981), p. 374.

² *Id.*, p. 376.

René Lévesque et le Parti québécois avaient appris au cours des années que l'indépendance effrayait la population et que le parti ne prendrait jamais le pouvoir en s'appuyant sur un tel programme. La solution est venue de Claude Morin qui avait adhéré à la cause séparatiste en 1972 en devenant membre de l'exécutif national du Parti québécois, et qui s'est présenté aux élections de 1973 et de 1976.³ Il a proposé au Parti québécois d'adopter une approche par étape. Pour que l'électorat appuie le Parti québécois aux urnes, il fallait commencer par temporairement abandonner la notion d'indépendance. Le Parti s'est rendu aux arguments de Claude Morin et a opté pour la souveraineté-association.

Le 15 novembre 1976, le Parti québécois prenait le pouvoir avec un gouvernement majoritaire. En moins de 10 ans, le mouvement séparatiste avait accédé au gouvernement provincial en remportant 71 des 110 sièges de l'Assemblée législative du Québec. Pierre Elliott Trudeau a été pris au dépourvu, ayant quelque temps auparavant assuré le pays que la cause séparatiste était morte.⁴

D'après Marc Lalonde, le ministre fédéral de la Justice de l'époque, l'administration fédérale n'était pas préparée à un tel changement. Il a fallu que le gouvernement se dote d'instruments pour comprendre ce qui se passait et pour répondre aux demandes créées par les péquistes. Le gouvernement fédéral devait s'assurer de soigneusement examiner chacune de ses mesures pour en déterminer les incidences négatives ou positives sur le Québec.⁵

Il ne fait aucun doute que l'accession au pouvoir du Parti québécois en 1976 a accéléré les mécanismes de la machine constitutionnelle. À partir de 1975, des pourparlers avaient déjà lieu

³ Entrevue, Claude Morin, 8 novembre 2002, transcription, p. 1

⁴ R. Bothwell, I. Drummond et J. English, *op. cit.*, p. 376.

⁵ Marc Lalonde, cité dans Robert Bothwell, *Canada and Quebec: One Country, Two Histories*, édition révisée, UBC Press, Vancouver, 1999, p. 162.

sur le sujet. Le gouvernement de Pierre Elliott Trudeau et toute la fédération canadienne se devaient de trouver une solution constitutionnelle pour garder le Québec dans la fédération.

Afin de comprendre toute l'aventure des négociations constitutionnelles, nous étudierons tout d'abord dans ce chapitre le contexte administratif en place. Il sera important de connaître les personnages qui se retrouveront au centre non seulement de ces négociations mais également à celui du processus de décision. Lors des négociations constitutionnelles, deux groupes de personnes ont exercé une grande influence sur le résultat et la tournure des débats. Le premier se composait de personnalités connues représentant chacun des gouvernements, soient les premiers ministres. Le second était lié aux sources d'information, de connaissances et de compétences techniques, soient les professionnels des relations intergouvernementales et plus particulièrement les sous-ministres. Il est donc important de les connaître et de savoir leurs motivations. Nous verrons aussi comment la bureaucratie les a appuyés.

Nous analyserons tout d'abord les changements apportés au ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales de l'Alberta. Le premier ministre Lougheed nommait en 1977 un nouveau sous-ministre en la personne de Peter Meekison, un politicologue très respecté. Il sera également important de connaître un peu mieux le personnage politique de Peter Lougheed. Nous ferons donc un survol de sa carrière afin de comprendre les motivations albertaines pendant ces années.

Nous étudierons ensuite l'évolution du ministère des Affaires intergouvernementales du Québec, lequel retrouvait à sa tête après l'élection de 1976 son ancien sous-ministre Claude Morin, maintenant ministre. Sous son influence, le ministère subissait de nouvelles transformations. Nous ferons aussi un survol de la carrière politique de René Lévesque. Ainsi, il nous sera possible de cerner la position du Québec pendant les négociations fédérales-provinciales et inter-provinciales.

Dans un troisième temps, nous étudierons le gouvernement fédéral. Bien que peu de changements aient été apportés à la structure du Bureau des relations fédérales-provinciales, une transformation a eu lieu au niveau des intervenants et des hauts-fonctionnaires. Nous rencontrerons aussi la nouvelle équipe politique de Pierre Elliott Trudeau, et découvrirons sa stratégie.

Dans une quatrième étape, nous analyserons les développements administratifs en Ontario, où le premier ministre Davis créait finalement en 1978 le ministère des Affaires intergouvernementales. La reprise des négociations constitutionnelles n'était pas étrangère à cette décision. De plus, la province avait un dossier qui lui tenait à cœur : le chevauchement des programmes entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces avait pris des proportions alarmantes et il était temps d'y remédier. Il faudra analyser la façon dont le gouvernement de l'Ontario a piloté ce dossier, marquant une nouvelle étape dans la réévaluation des ententes fédérales-provinciales du pays.

Ceci nous mènera aux premières négociations constitutionnelles, ponctuées d'événements de grande importance. En effet, pendant la campagne électorale de 1976, René Lévesque s'était engagé comme chef du Parti québécois à n'entreprendre aucune démarche visant à réaliser la souveraineté-association sans avoir reçu au préalable un mandat de la population par voie de référendum. Nous verrons les raisons pour lesquelles il a décidé de tenir ce référendum le 20 mai 1980. Nous étudierons les élections fédérales de 1979 et de 1980 et leurs conséquences pour le pays. Toutes ces analyses se feront sous une lumière bureaucratique et tenteront de faire ressortir l'importance de la bureaucratie et des hauts-fonctionnaires dans le débat.

Finalement, nous comprendrons le clivage qui s'est opéré au pays et quelles étaient les positions des provinces dans ce débat. Nous serons en mesure de comprendre le rôle que chacune se préparait à jouer lors des grandes négociations des années suivantes qui ont mené à la *Loi*

constitutionnelle de 1982. Et, à travers tous ces événements, nous analyserons l'apport des bureaucraties sur le processus de négociations.

L'Alberta : son ministère et son premier ministre

Pendant l'année 1976, l'administration du ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales de l'Alberta relevait de son sous-ministre, M. Harold Millican. De 1972 à 1976, Millican avait pris en charge l'organisation complète du ministère afin que celui-ci puisse remplir son rôle de coordination des activités intergouvernementales de la province.⁶

Le 1^{er} janvier 1977, à la retraite de M. Millican, le docteur Peter Meekison devenait sous-ministre. Ce dernier, diplômé de la University of Western Ontario et de la Duke University, avait exercé les fonctions de directeur des Affaires constitutionnelles de l'Alberta depuis 1974. Pendant les discussions constitutionnelles de 1978 à 1981, M. Meekison a été celui qui a développé et préparé la formule d'amendement de la *Constitution* proposé par l'Alberta. Cette formule d'amendement est par la suite devenue celle de la *Loi constitutionnelle* de 1982.⁷

En 1977, Peter Meekison réorganisait son ministère en trois unités thématiques : « Resources and Industrial Development; Social and Cultural Affairs; Research and Planning. »⁸ La nouvelle nomenclature de « Research and Planning » remplaçait celle de direction des Affaires constitutionnelles, mais le travail restait le même. Ce changement n'avait pas d'autre but que d'apaiser les craintes du ministère du Procureur général.⁹ De plus, un secrétariat des Conférences et une section du Protocole se rapportaient maintenant directement au sous-ministre. Les effectifs du ministère augmentaient à tout près de 90 employés.

⁶ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, Fourth Annual Report to March 31, 1977*, p. 2.

⁷ Canada West Foundation, *Curriculum Vitae, Meekison, J. Peter*, 19 août 2002.

⁸ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, Fifth Annual Report to March 31, 1978*, p. 2.

⁹ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 25.

De 1977 à 1980, les dossiers importants pour l'Alberta étaient l'énergie, l'économie et l'unité nationale. Dans le dossier de l'énergie, c'est en effet en janvier 1977 qu'un traité était signé entre le Canada et les États-Unis visant des consultations et une coordination commune pour tout pipeline qui traverserait la frontière entre les deux pays. En septembre de la même année, les ententes étaient signées pour la construction du « Alaska Highway Pipeline Project ».¹⁰ De 1977 à 1980 de nombreuses discussions avaient également lieu entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Alberta concernant les prix du pétrole et du gaz naturel. Ces discussions ont mené à des ententes signées en juin 1977 et en août 1978.¹¹ Le ministère a été très actif dans ce dossier.

Dans le dossier de l'économie, les difficultés de l'économie canadienne pendant les années 1977 et 1978 ont mené à de nouvelles initiatives dans le domaine des relations fédérales-provinciales. En effet, le Premier ministre Trudeau a discuté individuellement avec chacun de ses homologues provinciaux des solutions possibles. Deux Conférences fédérales-provinciales ont eu lieu en 1978, soit du 13 au 15 février et du 27 au 29 novembre, pour discuter des problèmes de l'économie. Entre ces deux réunions, de nombreuses rencontres se sont tenues au niveau bureaucratique, auxquelles les fonctionnaires du ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales ont activement participé. La Conférence de novembre a donné de bons résultats, permettant aux premiers ministres d'en venir à un consensus sur plusieurs sujets et de convenir de se rencontrer périodiquement pour discuter de leurs objectifs économiques.¹²

L'unité nationale a été à l'ordre du jour des activités du ministère de 1978 à 1982. Le ministère a grandement contribué aux discussions constitutionnelles lors des Conférences inter-provinciales et des Conférences fédérales-provinciales. Les positions de l'Alberta ont été

¹⁰ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, Fifth Annual Report to March 31, 1978*, p. 22.

¹¹ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, Sixth Annual Report to March 31, 1979*, p. 25.

¹² *Id.*, p. 24.

conçues par le ministère, et leurs principes sous-jacents ont été décrits dans un document intitulé *L'harmonie dans la diversité : Un nouveau fédéralisme pour le Canada*. Ce document recommandait également des changements au partage des compétences de la *Constitution*.¹³

Toute cette machine administrative servait à appuyer le premier ministre Lougheed dans ses délibérations avec le gouvernement fédéral. Il est donc important de connaître un peu mieux le personnage qu'était Peter Lougheed, et les principes qui sous-tendaient ses positions politiques à la table des négociations.

Petit-fils de Sir James Lougheed, lui-même ancien premier ministre de l'Alberta, Peter Lougheed a fait ses études à l'Université de l'Alberta. Il est devenu avocat avant de prendre la tête du Parti conservateur de sa province, qu'il a consolidé avant de remporter les élections, faisant ensuite de la fonction publique de sa province l'une des plus efficaces et des plus dynamiques du pays.

Son but à l'égard de l'Alberta était très simple et il l'a poursuivi avec acharnement pendant toutes ses années au pouvoir. Devant l'Assemblée législative de la province, en janvier 1974, il déclarait que l'économie de la province était trop vulnérable, trop dépendante de ressources non renouvelables comme le pétrole et le gaz pour espérer une prospérité durable.¹⁴ Il se demandait combien de temps cela pouvait durer. Sa vision de l'économie reposait sur une transformation fondamentale de l'économie du Canada et un déplacement de la prise de décision vers l'Ouest, plus particulièrement vers l'Alberta.¹⁵

À la fin des années 1970, Lougheed avait atteint ce but. La lutte qu'il a menée dans le dossier de l'énergie jusqu'en 1981 lui a permis de se présenter aux négociations

¹³ *Id.*, p. 19.

¹⁴ Richard Gwyn, *The Northern Magus: Pierre Trudeau and Canadians*, McClelland and Stewart, Toronto, 1980, p. 287.

¹⁵ *Ibid.*

constitutionnelles de 1980 avec une grande assurance : après tout, il était devenu le nouveau banquier de la fédération. Le *Heritage Savings Trust Fund* de sa province atteignait plus de 15 milliards de dollars, et son gouvernement avait prêté de l'argent à toutes les provinces sauf la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et l'Ontario.¹⁶

En 1976, lorsque René Lévesque avait pris le pouvoir au Québec, Lougheed avait déclaré que les Québécois avaient le désir d'être maîtres chez eux et qu'il avait beaucoup d'empathie pour ce sentiment.¹⁷ Plus tard, au lendemain du référendum, il a insisté, déclarant que les provinces ne devraient pas être poussées vers des discussions constitutionnelles par une euphorie de canadianisme basée simplement sur la décision de la veille.¹⁸ Selon Lougheed, sa lutte n'était pas contre le Canada, même s'il était contre ce qu'il décrivait comme le « Toronto-Ottawa Establishment », mais en faveur d'une formulation différente du pays.¹⁹ C'est donc motivé par la défense des droits de sa province que Peter Lougheed se présentait à la table des négociations.

Le Québec : son ministère et son premier ministre

Du côté du Québec, les élections de 1976 amenaient un nouveau ministre responsable des Affaires intergouvernementales, soit Claude Morin, l'ancien sous-ministre de ce même ministère sous les Libéraux. Le sous-ministre Arthur Tremblay démissionnait de son poste au début de l'année 1977 pour être remplacé le 30 juin 1977 par un juriste et fonctionnaire chevronné du nom de Robert Normand.

Ce dernier avait été choisi par Claude Morin parce qu'il avait besoin d'un bon gestionnaire pour gérer le ministère. « Je savais que Robert Normand était un gars qui avait de

¹⁶ Robert Sheppard et Michael Valpy, *The National Deal: The Fight for a Canadian Constitution*, Toronto, Fleet Books, 1982, p. 185.

¹⁷ Peter Lougheed cité dans R. Gwyn, *op. cit.*, p. 285.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Graham Fraser, *PQ: René Lévesque and the Parti Québécois in Power*, Toronto, Macmillan of Canada, 1984, p. 285.

l'autorité, qui savait ce qu'il voulait et qui connaissait l'administration. »²⁰ Claude Morin nous a dit qu'il lui laissait beaucoup d'initiative. Normand n'écrivait pas les discours de Morin et son rôle était moins politique. « Robert savait établir des relations avec d'autres fonctionnaires partout au Canada, à Ottawa comme dans les provinces. »²¹ Bien que loyal à son ministère, il était perçu par les autres gouvernements comme un technicien qui n'était pas personnellement politisé mais qui plaidait la cause de sa province comme l'aurait fait un avocat.²²

Toujours en 1977, le ministère des Affaires intergouvernementales amorçait une réorganisation interne. En effet, deux sous-ministres adjoints étaient nommés, l'un chargé des Affaires fédérales et provinciales, et l'autre de l'ensemble des Affaires internationales. La distinction entre la direction générale des Relations internationales et celle de la coopération internationale demeurait.²³

Le ministère conservait donc ses trois grandes directions soient : la direction générale des Relations fédérales et provinciales, la direction générale des Relations internationales, et la direction générale de la Coopération internationale. À ces directions s'ajoutaient le bureau des Missions spéciales à l'étranger, la direction générale de l'Administration, la direction du Protocole et celle des Communications, ainsi qu'un secrétariat qui apportait un soutien logistique au sous-ministre, gérant les documents du ministère et administrant les subventions générales.²⁴

Un groupe d'étude sur l'association économique était chargé en mars 1977 d'étudier les diverses formes que pourrait prendre une nouvelle association économique entre le Québec et le Canada. Ce groupe travaillait sous la direction du sous-ministre et était composé d'experts venant de l'extérieur du ministère. Les travaux du groupe portaient principalement sur les

²⁰ Entrevue, Claude Morin, 8 novembre 2002, transcription, p. 6.

²¹ *Ibid.*

²² Entrevue, Robert Normand, 11 novembre 2002, transcription, p. 10.

²³ ANQ, *Rapport annuel du ministère des Affaires intergouvernementales 1977-1978*, p. 5.

²⁴ *Id.*, p. 6.

expériences étrangères en matière d'intégration économique, les relations économiques entre le Québec et le reste du Canada, les problèmes monétaires et l'incidence des politiques fédérales sur l'économie du Québec.²⁵

Un service du Contentieux venait se greffer à l'organigramme du ministère, placé sous l'autorité du sous-ministre bien que composé d'employés du ministère de la Justice. Le Contentieux était appelé à donner son avis sur toute question de droit touchant le ministère des Affaires intergouvernementales. Enfin, le service de la Comptabilité demeurait en place et gardait ses mêmes fonctions.²⁶

Mais c'est au début de 1979 que le ministère a subi ses plus grandes transformations. Ceci n'était certainement pas étranger au fait qu'un référendum devait avoir lieu en 1980 et que des discussions constitutionnelles étaient en marche. Les transformations reflétaient d'ailleurs cette pensée. En effet, la direction générale des Relations fédérales et provinciales devenait celle des Affaires canadiennes, remplissant une triple fonction d'expertise, de concertation interministérielle et de liaison intergouvernementale. Les deux directions générales consacrées aux affaires internationales étaient fusionnées en une direction générale des Affaires internationales. Le reste de la structure demeurait sensiblement le même, mais le personnel du ministère augmentait de façon très apparente, passant de 310 employés en 1975 à tout près de 400 en 1978 et à 445 en 1980.²⁷

Le groupe d'étude sur l'association économique terminait ses travaux au printemps 1979. Sous la conduite d'un sous-ministre adjoint, M. Bernard Bonin, les travaux du groupe ont fait l'objet d'un rapport, déposé sous le titre de *La nouvelle entente Québec-Canada, propositions du gouvernement du Québec pour une entente d'égal à égal : souveraineté-association*. Ce

²⁵ *Id.*, p. 9.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ ANQ, *Rapport annuel du ministère des Affaires intergouvernementales 1978-1979*, p. 7.

document se voulait un exposé rassurant de ce qu'était la souveraineté-association selon le Parti québécois. Le PQ voulait aussi populariser l'idée auprès de l'électorat et ce rapport a été distribué dans tous les foyers du Québec. Une fois le groupe démantelé, M. Bonin a été détaché à l'École nationale d'administration publique.²⁸

Bien que Claude Morin ait eu une influence très grande sur les relations fédérales-provinciales, le personnage le plus important de cette époque était le premier ministre René Lévesque. Il est donc important de connaître un peu mieux ses origines politiques et les principes qu'il représentait. René Lévesque a débuté sa carrière en tant que journaliste et correspondant de guerre pour Radio-Canada. Entré en politique en 1960 sur la vague libérale de Jean Lesage, il est devenu membre de son Cabinet. Il a quitté le Parti libéral du Québec en 1967 pour fonder le Mouvement souveraineté-association.

René Lévesque n'a jamais aimé Pierre Elliott Trudeau. Il le trouvait arrogant, élitiste et exaspérant. La logique froide et jésuitique de Trudeau le choquait. Cependant, alors que Lévesque quittait le Parti libéral du Québec pour fonder sa propre formation politique, Trudeau devenait le chef du Parti libéral du Canada. La divergence d'idéologie et d'opinion que ces deux hommes avaient toujours eue allait devenir le point central de la dynamique politique du pays pour les prochaines années.²⁹

En 1968, le Mouvement souveraineté-association et le Ralliement national ont fusionné pour donner naissance à un nouveau parti indépendantiste, le Parti québécois, dirigé par René Lévesque. Le 26 octobre de cette même année, le Rassemblement pour l'indépendance nationale (RIN), alors dirigé par Pierre Bourgault, se dissolvait et ses membres rejoignaient massivement le Parti québécois.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ G. Fraser, *op. cit.*, p. 45.

À l'élection provinciale de 1970, le Parti québécois faisait élire sept députés, mais pas René Lévesque. À l'élection de 1973, le Parti ne récoltait que six députés, toujours sans Lévesque, mais connaissait une augmentation du vote populaire. Le 15 novembre 1976, le Parti québécois prenait le pouvoir avec 71 sièges sur 110.

La première question qui se posait au gouvernement souverainiste était l'attitude à prendre par rapport à la participation aux Conférences fédérales-provinciales. Il a décidé que sa responsabilité première était de remplir l'une de ses promesses électorales et de fournir au Québec un bon gouvernement. Donc, en participant aux Conférences fédérales-provinciales, le Parti pouvait démontrer sa capacité d'administrer les affaires du Québec et ainsi prouver qu'il pourrait le faire tout aussi bien s'il avait les pleins pouvoirs d'un État indépendant.³⁰

Le gouvernement fédéral : son bureau et son Premier ministre

Après la victoire du Parti québécois en 1976, le Premier ministre Trudeau s'est empressé de créer un nouveau poste de ministre d'État aux relations fédérales-provinciales, auquel était nommé l'honorable Marc Lalonde. Les responsabilités du ministre Lalonde incluaient, en plus des affaires afférentes à la province de Québec, les négociations constitutionnelles. Avec un fonctionnaire du nom de Paul Tellier, il s'occupait d'un groupe de travail qui allait « coordonner les réactions fédérales à toutes les initiatives possibles du PQ ».³¹ Gordon Robertson, le secrétaire du Bureau des relations fédérales-provinciales, agissait comme son adjoint. Le gouvernement fédéral faisait maintenant de la « contre-propagande » et déposait même un projet de loi pour être en mesure de tenir un référendum au niveau fédéral.

³⁰ *Id.*, p. 78.

³¹ Stephen Clarkson et Christina McCall, *Trudeau : L'homme, l'utopie, l'histoire*, Montréal, Boréal, 1990, p. 248.

Le gouvernement fédéral mettait aussi sur pied un groupe de travail sur l'unité canadienne. Ce groupe était présidé par Jean-Luc Pépin, un ancien ministre du gouvernement Lesage, et par l'ancien premier ministre ontarien John Robarts. Ce groupe allait tenir des audiences à travers le Canada pour déposer son rapport en 1979.

Gordon Robertson a pris sa retraite en 1979. Pour le remplacer en 1980, le Premier ministre Trudeau a choisi Michael Kirby, un mathématicien de formation et son ancien chef adjoint de cabinet de 1974 à 1977, dont le style de gestion se rapprochait beaucoup du sien. Malgré qu'il ne connaissait rien à la *Constitution*, Michael Kirby était réputé capable de conclure des dossiers.³² À son arrivé en février 1980, Michael Kirby a complètement changé la culture du Bureau des relations fédérales-provinciales, trop centrée selon lui sur le processus et pas assez sur la résolution de problèmes.

So the staff who were really focussed on process quietly moved off to other jobs, moved elsewhere in the government. I tried to set up a group of people that understood that we were not sort of a classic Treasury Board-type of agency running a process; we were a group of people trying to deal with a series of problems.³³

Michael Kirby possédait un style de gestion unique et plus militaire : le gouvernement établissait les priorités, et Kirby était responsable de les exécuter. Lorsque est venu le temps de former un groupe de travail sur la *Constitution*, il a établi ses conditions comme suit :

If I am going to put together a small group to really deal with that big an issue, I want the absolute authority to pick my own people. I want an agreement that anybody I choose anywhere in the government, a minister or a deputy minister cannot say no. I don't need a lot of people, only about 10 to 12. If I am going to have a group of commandos, I better have my commandos.³⁴

Michael Kirby avait été nommé dans un poste de fonctionnaire mais personne ne doutait qu'il était beaucoup plus politique que son prédécesseur. Donald Stevenson nous dit que lorsque

³² *Id.*, p. 257.

³³ Entrevue, Michael Kirby, 23 décembre 2002, transcription, p. 4.

³⁴ *Id.*, p. 11.

Michael Kirby est devenu le sous-ministre responsable des relations fédérales-provinciales, il ne voulait faire affaire qu'avec les sous-ministres en accord avec la position du gouvernement fédéral. Par exemple, il ne voulait pas traiter avec Howard Leeson, de la Saskatchewan, parce que celui-ci était selon lui un partisan du Nouveau parti démocratique et trop près de Blakeney et du Parti. Donald Stevenson n'aimait pas cette attitude. Il aurait préféré travailler avec tout le groupe, que l'on s'entende ou non. C'est pourquoi il était très heureux de laisser Hugh Segal, du bureau du premier ministre Davis, être l'interlocuteur de Michael Kirby le plus souvent possible.³⁵

Au gouvernement fédéral, toute cette activité avait pour but de rattraper les événements et de réagir à cette nouvelle menace qu'était un gouvernement indépendantiste au Québec. Le Premier ministre Pierre Elliott Trudeau allait jouer un rôle très important pendant cette période. Il est donc nécessaire de connaître les valeurs qu'il défendait. De fait, la raison qui a poussé Pierre Elliott Trudeau à entrer en politique à la fin des années 1960 était principalement la situation du Québec au sein de la fédération.

Each man has his own reasons, I suppose, as driving forces, but mine were twofold. One was to make sure that Quebec wouldn't leave Canada through separatism, and the other was to make sure that Canada wouldn't shove Quebec out through narrow-mindedness.³⁶

Plusieurs sont d'avis que Trudeau a contribué de façon significative à l'élection du Parti québécois en 1976 avec sa politique linguistique dans le domaine des transports aériens.³⁷ À cette époque, il était aussi perçu comme étant le seul à défendre de manière cohérente le fédéralisme contre le nationalisme québécois. Après la victoire du Parti québécois, Pierre

³⁵ Entrevue, Donald Stevenson, 11 novembre 2002, transcription, p. 33.

³⁶ Pierre Elliott Trudeau, cité dans George Radwanski, *Trudeau*, Toronto, Macmillan of Canada, 1978, p. 311.

³⁷ Juste avant les élections provinciales du Québec, le gouvernement fédéral avait décidé que les communications dans l'espace aérien du Canada deviendraient bilingues. Les pilotes et les contrôleurs aériens se sont vigoureusement opposés à l'utilisation du français dans les communications air-sol, invoquant la question de sécurité et jouissant de l'appui de la grande majorité du Canada anglais. Il est reconnu que ceci a fait perdre les élections au parti libéral du Québec. (Source : Robert Bothwell, Ian Drummond et John English, *Canada since 1945: Power, Politics and Provincialism*, édition révisée, Toronto, University of Toronto Press, 1989 (1981), p. 376.)

Trudeau s'est adressé à la nation par l'intermédiaire de la télévision. Dans son allocution, il affirmait que les Québécois avaient voté pour un nouveau gouvernement et non pas pour un nouveau pays. Il mettait l'accent sur le fait qu'il n'avait pas l'intention d'utiliser la force pour garder le Québec au sein de la Confédération.³⁸ Il soutenait qu'il connaissait personnellement René Lévesque et que, bien que celui-ci soit d'avis contraire, lui-même, Trudeau, croyait qu'au Canada il y avait de la place pour tous les Canadiens. Il n'hésita pas dans ce discours à insulter le nouveau gouvernement péquiste en ajoutant que René Lévesque s'était entouré de frères de sang dans son nouveau gouvernement. Par cela, il faisait allusion au tribalisme, un terme qu'il a souvent utilisé pour décrire les nationalistes et qui choquait profondément les péquistes.³⁹

Ainsi, les forces fédéralistes pouvaient combattre les forces séparatistes sur la place publique dans un référendum. Cependant, en 1979, après avoir perdu le pouvoir aux mains du parti conservateur, Trudeau décidait de quitter la vie politique. L'Ouest n'avait pas oublié la crise de l'énergie et avait voté en masse contre le gouvernement Trudeau, lui faisant perdre le pouvoir. Dans une analyse de l'héritage que Trudeau laissait aux Canadiens après 11 ans au pouvoir, George Radwanski dit de l'œuvre de ce dernier qu'elle demeurait « unfulfilled »,⁴⁰ c'est-à-dire non réalisée et que Trudeau ne laissait pas grand-chose à l'histoire. Cette analyse a dû pencher dans la balance lorsque Trudeau a décidé de revenir en politique au début de 1980. Cela a aussi ajouté un élément personnel au désir de rapatrier la *Constitution* à tout prix sans plus attendre.

L'Ontario : son ministère et son premier ministre

³⁸ G. Fraser, *op. cit.*, p. 79.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ George Radwanski, *Trudeau*, Scarborough, Macmillan of Canada, 1978, p. 345.

L'Ontario, l'alliée du gouvernement fédéral et de la politique de Pierre Elliott Trudeau, en était à s'organiser administrativement en 1978. Le premier ministre provincial William Davis scindait le ministère du Trésor, de l'économie et des affaires intergouvernementales en deux organismes distincts au départ du ministre Darcy McKeough. En effet, plusieurs trouvaient que ce ministère était devenu trop puissant.⁴¹ Thomas Wells est alors devenu ministre des Affaires intergouvernementales, et Donald Stevenson, son sous-ministre. En créant ce ministère, le gouvernement de l'Ontario ne faisait que suivre l'exemple de plusieurs autres provinces. Ainsi le Cabinet du gouvernement Davis aurait une vue permanente des activités intergouvernementales de la province. Celle-ci se préparait pour la nouvelle ronde de négociations constitutionnelles.

Le projet de loi 166, *Loi sur le ministère des Affaires intergouvernementales*, a été présenté à l'Assemblée législative de l'Ontario en 1978. La loi a été adoptée en première lecture le 2 novembre, puis en deuxième et troisième lectures le 21 novembre 1978. Il y était stipulé que le ministre était chargé de présenter ses recommandations au Conseil exécutif sur les programmes et les activités du gouvernement de l'Ontario et de ses organismes en matière d'affaires fédérales-provinciales, inter-provinciales et internationales. La loi permettait en outre d'établir par voie de décret les modalités d'adoption d'ententes par le gouvernement de l'Ontario, ainsi que les catégories d'ententes conclues avec d'autres gouvernements.⁴²

Les pouvoirs du ministre ontarien n'étaient pas aussi grands que ceux de ses homologues québécois et albertain. Alors que les ministères de ces deux dernières provinces étaient des agences de coordination des relations fédérales-provinciales, le ministère de l'Ontario était beaucoup plus une agence consultative offrant un soutien technique en matière de relations fédérales-provinciales. D'après Donald Stevenson, le ministère ontarien responsable des

⁴¹ Entrevue, Donald Stevenson, 11 novembre 2002, transcription, p. 22.

⁴² APO, *Loi sur le ministère des Affaires intergouvernementales*, L.R.O, ch. M.28, article 5.

relations intergouvernementales avait traditionnellement préféré influencer les autres ministères par sa persuasion et par son accès aux instances décisionnelles.

It would not be by any law that said you've got to go through the ministry if you're going to deal with the federal government. And there was a strong tradition in the Ontario government that if you had something like the Quebec or Alberta legislation, it would be hugely resented.⁴³

Donald Stevenson nous rappelle que les provinces de Québec et de l'Alberta avaient des intérêts spécifiques qu'elles voulaient défendre contre des interventions du gouvernement fédéral. En Alberta, il s'agissait de l'autorité de la province sur les ressources comme le pétrole et le gaz naturel. Pour le Québec, il y avait plusieurs sujets de juridiction provinciale. L'Ontario, de son côté, n'avait pas ces problèmes.

And for those 43 years of provincial conservative and federal liberal rule, the federal and Ontario governments had reached a political accommodation. They both realised that they were essentially appealing to the same electorate in the middle of the spectrum and it wasn't a huge partisan fight. Both governments had to make many of the same kinds of compromises to appeal to all the regions and sectors of society. So it made it much easier for us to deal with federal people. We always had battles on the financial front, but not as much on sectoral fronts.⁴⁴

Dans un rapport du 18 août 1978, l'énumération des activités du ministère était groupée en deux grandes catégories : les questions internationales et les questions fédérales-provinciales.⁴⁵ Dans le domaine des affaires internationales, le ministère suivait cinq dossiers : la station génératrice d'Atikokan, l'entente sur la qualité de l'eau des Grands Lacs, la liaison entre les premiers ministres canadiens et les gouverneurs américains, l'administration de l'aide internationale liée aux catastrophes naturelles, et la participation provinciale aux conférences francophones internationales.

⁴³ Entrevue, Donald Stevenson, 11 novembre 2002, transcription, p. 22.

⁴⁴ *Id.*, p. 24.

⁴⁵ APO, RG-58 FD-1 (85-830) Box 1, *Ministry business, Responsibilities and activities of the Office of Intergovernmental affairs*, 18 août 1978, p. 2.

Dans le domaine des relations fédérales-provinciales, plusieurs dossiers plus ou moins réguliers et permanents retenaient l'attention du ministère. Ce dernier s'intéressait notamment aux chevauchements de programmes, aux réformes constitutionnelles, aux dossiers Ontario-Québec, à la commission permanente Ontario-Québec, au comité consultatif de la Confédération, et au secrétariat des Conférences intergouvernementales canadiennes.⁴⁶ Tout au long des années 1970, les préoccupations principales de l'Ontario en matière de relations fédérales-provinciales ont été les réformes constitutionnelles et les chevauchements de programmes. La province s'est également intéressée à la politique en matière fiscale, énergétique et économique.

Cependant, un rapport sur les relations fédérales-provinciales de l'Ontario pour les années 1970, en date du 7 octobre 1980, ressemble beaucoup à une défense ou une justification des gestes posés par la province à cet égard. On peut y lire que la politique de l'Ontario dans ces cinq dossiers d'importance a été cohérente, non seulement dans l'ensemble du traitement de chacun des dossiers, mais aussi à l'égard des liens de chaque dossier par rapport aux autres.⁴⁷ Selon le rapport, l'approche de l'Ontario tout au long de la décennie peut se résumer en cinq points principaux sur lesquels la province a fondé sa politique :

1) L'objectif de l'Ontario a toujours été la recherche d'un équilibre dans les relations fédérales-provinciales. Au début des années 1970, quand le gouvernement fédéral était un acteur dominant dans les domaines de la fiscalité et de l'économie, l'Ontario soutenait qu'il fallait s'efforcer de trouver cet équilibre. À partir de 1975, alors que les pouvoirs penchaient davantage du côté des provinces, l'Ontario mettait l'accent sur le besoin d'un gouvernement central fort.

2) L'Ontario reconnaissait le besoin d'une direction fédérale. Même si la province a plus d'une fois contesté certaines politiques et actions fédérales, elle n'a jamais remis en question le

⁴⁶ *Id.*, pp. 10-20.

⁴⁷ APO, RG-58 FD-1 (85-830) Box 1, *Ministry business, A summary of Ontario's Federal-Provincial Relations since 1971*, 7 octobre 1980.

droit du gouvernement fédéral de formuler une politique ou de l'appliquer. L'Ontario a exhorté le gouvernement fédéral à élaborer sa politique en collaboration avec les provinces, et non isolément.

3) La province a mis l'accent sur les réformes constitutionnelles comme solution aux doléances d'autres régions du pays. De façon générale et systématique, l'Ontario a évité de reporter la discussion des demandes constitutionnelles. La province estimait que plus l'on tarderait à résoudre le problème constitutionnel, plus le pays aurait de la difficulté à établir une entente globale qui soit fructueuse.

4) Tout au long de cette période, l'Ontario a défendu le concept du partage des obligations et des avantages de la confédération. Tout en souscrivant au principe de la péréquation, l'Ontario a cependant régulièrement mis en doute le bien-fondé de l'approche fédérale. L'Ontario appuyait le ministère fédéral de l'Expansion économique régionale (MEÉR) de l'époque et ses programmes tant et aussi longtemps qu'ils ne diminuaient pas l'activité économique de l'Ontario.

5) L'Ontario a mis l'accent sur un besoin de clarté et de responsabilisation quant aux programmes menés conjointement avec le gouvernement fédéral. Tout au cours des années 1970, l'Ontario a réaffirmé le besoin d'éliminer les chevauchements de ces programmes.⁴⁸

Le rapport du 7 octobre justifiait de toute évidence le choix de l'Ontario de s'allier au gouvernement fédéral dans le dossier constitutionnel en octobre 1980. L'Ontario, la province qui menait historiquement les dossiers de défense des droits des provinces, faisait maintenant la part d'un gouvernement central fort. La culture provinciale de 1971, laquelle plaçait la défense des intérêts de la province avant la résolution des problèmes communs, ainsi qu'une situation économique difficile n'étaient pas étrangères à ce choix.

⁴⁸ *Id.*

Pendant les années 1970, le dossier administratif qui a pris beaucoup d'importance pour le gouvernement de l'Ontario était celui des chevauchements de programmes. En effet, une révision générale des programmes du gouvernement de l'Ontario avait lieu en 1975, menée par des consultants indépendants dont l'ancien vérificateur général du Canada, de concert avec le Conseil du Trésor et le ministère du Trésor. À cause des problèmes économiques que vivait l'Ontario, le ministre McKeough voulait réduire les dépenses du gouvernement, d'où cette étude.⁴⁹

D'après un document de recherche du gouvernement de l'Ontario, il existe un chevauchement de programmes lorsque les citoyens reçoivent les mêmes services de deux niveaux de gouvernements ou plus. Souvent, la responsabilité n'est pas clairement définie, ce qui complique la résolution du problème. Les rôles respectifs de l'administration provinciale et du gouvernement national deviennent confus et s'opposent souvent l'un à l'autre. En somme, en raison de l'interférence du gouvernement fédéral, le chevauchement a pour effet d'empêcher les ministères provinciaux de déterminer ou de mettre en œuvre des solutions cohérentes adaptées aux problèmes qui relèvent de leur compétence. La province est alors détournée de ses activités propres à moins qu'elle ne veuille reproduire les services ou simplement combler les lacunes ayant trait aux obligations fédérales. Ce raisonnement s'applique à l'inverse à propos des programmes légitimes du gouvernement fédéral.⁵⁰

En Ontario, tout comme dans les autres provinces de la fédération dans les années 1970, le chevauchement se traduisait par un double emploi des services, une fragmentation des programmes ou encore le fait de combler les lacunes attribuables à un autre niveau de

⁴⁹ Entrevue, Donald Stevenson, 11 novembre 2002, transcription, p. 25.

⁵⁰ APO, RG-58, 9-1 File 1d-1, *Disentanglement 2 of 2, Ontario Strategy 1975-1977*, 18 octobre 1978.

gouvernement. Pour se comprendre dans ce dossier, l'Ontario a créé des définitions précises pour les termes courants.

Il y avait « double emploi » lorsque les deux niveaux de gouvernement offraient des programmes similaires dans des domaines populaires ou de compétence mal définie. On citait à titre d'exemple la protection du consommateur, le logement, les loteries ou la responsabilité de la poursuite judiciaire.

Il y avait « fragmentation » lorsque les gouvernements ajoutaient aux programmes de chacun, de sorte que la réponse à un même problème donné dépendait des activités non coordonnées de deux niveaux de gouvernement séparés. C'était le cas des programmes de conservation de l'énergie et de l'environnement.

Il y avait « comblement de lacunes » lorsqu'un niveau de gouvernement fournissait une partie d'un service manquant dans un programme de l'autre niveau de gouvernement. Ce qui était le cas pour les services aux autochtones et la *Loi sur les pêches*.⁵¹

L'Ontario concluait donc que la mise en œuvre de services provinciaux et fédéraux constituait une source de gaspillage, de double emploi et de conflits. Il en résultait un gigantisme de l'appareil gouvernemental qui traduisait en même temps un mauvais choix de priorités en pleine période de contraintes budgétaires et de transformation des relations politiques dans la fédération.

Les causes de chevauchement étaient multiples, du silence de la *Constitution* à la présence de zones grises empêchant de départager les compétences sur certaines questions de l'heure. Il n'y avait qu'à penser aux aéroports, à la télévision par câble ou à la pollution. La *Constitution* exigeait aussi que les programmes soient conjoints dans le cas des activités reliées, par exemple, à l'agriculture, à l'immigration ou aux pensions de vieillesse. Par ailleurs, l'existence de certains

⁵¹ *Id.*, *Proposed Definitions*, note de service de Jay Fleisher à tout le personnel, 12 janvier 1976.

pouvoirs parallèles faisait en sorte que les deux paliers de gouvernement pouvaient s'occuper de différents aspects d'une même activité. Les pénitenciers et prisons ainsi que les lois sur le travail faisaient partie de cette catégorie. Finalement, il existait certains pouvoirs séparés, mais quand même reliés, faisant en sorte que l'action d'un niveau de gouvernement pouvait se répercuter sur la politique de l'autre. La confusion du public quant à déterminer qui était responsable d'assurer un service était compréhensible. Le désir de chacun des gouvernements de se refaire une image auprès du public en lui offrant un service direct venait ajouter à la confusion.⁵²

Le premier ministre William Davis a abordé cette question pour la première fois lors de la Conférence des premiers ministres provinciaux, en août 1975. Il soulevait la question pour y trouver une solution au niveau provincial. Selon lui, il fallait réduire les chevauchements des activités fédérales-provinciales pour minimiser le gaspillage et contrer le manque d'efficacité des dépenses gouvernementales. Il soulignait aussi l'importance de réduire la confusion du public face aux responsables des programmes. L'ensemble des premiers ministres a décidé qu'il était important d'étudier la question de manière plus approfondie.

Par la suite, dans un mémoire à tous ses ministres, Davis soulignait l'importance que son gouvernement accordait à ce dossier. Il voulait proposer une série de solutions éventuelles visant à clarifier les champs de responsabilité à l'égard des programmes et des politiques. Il souhaitait, disait-il, apporter des ajustements pratiques aux relations fédérales-provinciales plutôt que d'entreprendre un grand processus de révision constitutionnelle. Il était conscient que certaines modifications constitutionnelles pourraient éventuellement devenir nécessaires, mais cela n'était pas le but de sa démarche.⁵³

⁵² APO, RG-58, 9-1 File 1d-1, *Disentanglement 2 of 2, Ontario Strategy 1975-1977*, 18 octobre 1978.

⁵³ *Id.*, note de service du premier ministre Bill Davis à tous les ministres, 28 avril 1976.

En août 1976, une analyse était présentée au Cabinet ontarien sur les commentaires des différents ministres quant au réarrangement des activités fédérales-provinciales. En novembre de la même année, le Bureau des affaires intergouvernementales de la province produisait un rapport détaillé sur tous les ministères et sur les programmes qui faisaient l'objet d'un chevauchement.

À la fin de l'année suivante, l'Ontario était très engagé dans le dossier du réarrangement des activités fédérales-provinciales. Selon la province, le réarrangement était une solution pratique à plusieurs problèmes de la fédération, dont le premier ministre Davis estimait qu'elle avait besoin de renouveau dans trois domaines : les droits linguistiques, la *Constitution* et l'arrangement des activités fédérales-provinciales pour éliminer les chevauchements. Un document de travail de la province mentionnait que le réarrangement des activités par rapport au gouvernement fédéral pourrait être utilisé de manière stratégique pour forcer P. E. Trudeau à améliorer les structures de la fédération :

A specific Ontario objective such as realignment could be used to tie down and hold Mr. Trudeau to his vague suggestions for improving the structure of Confederation. It gives us a position on federal reforms needed to achieve our objectives, i.e., Trudeau's offer of greater provincial control over regional development, means for us not just DREE items but MOT programs as well.⁵⁴

La stratégie de l'Ontario a fonctionné puisque le Premier ministre Trudeau écrivait à tous les premiers ministres en juin 1978 à propos de la mise en oeuvre des propositions du chapitre IV de son Livre blanc sur le renouvellement de la fédération canadienne.⁵⁵ Ces propositions visaient l'amélioration des pratiques de la fédération canadienne et se lisaient comme suit :

- 1) assurer que le gouvernement fédéral respecte les priorités et responsabilités provinciales;
- 2) demander aux provinces de respecter les priorités et responsabilités fédérales;
- 3) améliorer le processus de consultation entre le gouvernement fédéral et les provinces;
- 4) clarifier avec les provinces les responsabilités existantes;

⁵⁴ *Id.*, *Realignment*, 14 décembre 1977.

⁵⁵ Cf. note 64.

- 5) étudier conjointement avec les provinces les façons d'éliminer les chevauchements.⁵⁶

Le Premier ministre Trudeau avait nommé Marc Lalonde comme ministre chargé de coordonner la mise en application des propositions fédérales figurant au chapitre IV du Livre blanc. Des échanges se sont donc amorcés dès juillet 1978 entre Marc Lalonde et ses homologues provinciaux afin de mettre en œuvre les propositions fédérales.

Le dossier du chevauchement de programmes avait été très important pour la province de l'Ontario. C'est principalement grâce au travail de ses bureaucrates que la province est arrivée à ses fins et que le gouvernement fédéral a repris le flambeau pour faire du dossier son cheval de bataille. Pendant ces années cependant, l'Ontario a opéré un revirement de ses positions dans la fédération. Pour comprendre les raisons qui ont amené ce phénomène, il faut étudier les forces qui agissaient sur le premier ministre William Davis et sur la province de l'Ontario.

William Grenville Davis a été premier ministre de l'Ontario de mars 1971 à février 1985. Pendant son mandat, l'Ontario a vu ses positions économiques et politiques traditionnelles remises en question, et son rôle de centre économique du pays menacé par la crise du pétrole de 1973. Cette dernière, doublée d'une inflation et d'une augmentation des taux d'intérêt, a réussi à déstabiliser la position privilégiée de l'Ontario dans la fédération.⁵⁷

Deux grands événements ont finalement eu raison de cette position privilégiée, à commencer par les deux crises successives du pétrole de 1973 et de 1979. Malgré les efforts de la province, la dynamique économique du pays se déplaçait vers l'Ouest.

⁵⁶ APO, RG-58, 9-1 File 1d-1, *Disentanglement 2 of 2 Ontario Strategy 1975-1977*, lettre de Marc Lalonde à l'honorable Darcy McKeough, ministre du Trésor et des affaires économiques et intergouvernementales, 18 juillet 1978.

⁵⁷ Thomas Courchene et Colin Telmer, *From Heartland to North American Region State: The Social, Fiscal and Federal Evolution of Ontario*, Toronto, Université de Toronto, 1998, p. 49.

Le deuxième événement était l'élection, en 1976, d'un gouvernement séparatiste au Québec qui rendait incertaine la relation de l'Ontario avec le Québec. Plus que tout, l'unité du pays était en péril.

C'est donc pour contrer ces circonstances défavorables que le premier ministre Davis s'alliait stratégiquement avec le gouvernement fédéral. Cette alliance avait surtout pour but d'influencer l'agenda fédéral pour en retirer des bénéfices pour la province. Pour le premier ministre Davis, il s'agissait cependant d'une approche assez éloignée des principes d'après-guerre du Parti conservateur. Il y avait aussi un prix à payer. En s'alliant avec le gouvernement fédéral, l'Ontario mettait en péril sa position dans la fédération et ses relations avec les autres provinces. Quoi qu'il en soit, les décisions du premier ministre Davis pendant ces années ont été stratégiques et visaient le bien-être de la province. L'Ontario a alors recommencé à avoir un rôle très important dans la fédération,⁵⁸ maintenant un certain équilibre entre les forces décentralisatrices et centralisatrices du pays.

La Constitution, le référendum et les élections

En 1976, le débat constitutionnel avait été relancé. Plusieurs groupes au pays ont étudié la *Constitution* et produit des rapports et des documents de discussion. En avril 1976, les premiers ministres des provinces de l'Ouest avaient créé un groupe de travail appelé « Western Premiers' Task Force on Constitutional Trends ». En Ontario, un comité consultatif de la *Constitution* était créé le 27 avril 1977 pour prendre le pouls de la population sur le sujet. Le gouvernement fédéral créait sa Commission sur l'unité canadienne (la Commission Pépin-Robarts) le 5 juillet 1977, laquelle devait faire le tour du pays pour recueillir les opinions des Canadiens.

⁵⁸ *Id.*, p. 50.

Le *Western Premiers' Task Force on Constitutional Trends* a publié trois rapports, le premier en mai 1977,⁵⁹ le deuxième en avril 1978,⁶⁰ et le troisième en mars 1979.⁶¹ Les points en litige pour les provinces de l'Ouest y allaient de petits problèmes exaspérants et agaçants avec le gouvernement fédéral à d'inutiles chevauchements de programmes, en passant par des intrusions constitutionnelles. Le thème principal des rapports référait au manque de consultations sérieuses, à la responsabilité qu'avait le gouvernement fédéral des chevauchements, et aux limites qu'il imposait souvent aux provinces dans l'exercice de leurs responsabilités constitutionnelles.⁶²

En avril 1978, le comité consultatif ontarien de la Confédération, présidé par Ian Macdonald, président de l'Université de York, déposait son premier rapport. Ce comité était composé de treize membres représentant divers secteurs professionnels de la province, et Donald Stevenson, sous-ministre des Affaires intergouvernementales de l'Ontario, en était le secrétaire. Ce premier rapport examinait principalement la façon dont une nouvelle *Constitution* traiterait d'une seconde Chambre du Parlement, du système judiciaire, des droits fondamentaux, des droits linguistiques et d'une formule d'amendement.⁶³ En mars 1979, le comité déposait son second rapport, lequel traitait du partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux.⁶⁴

En juin 1978, Pierre Elliott Trudeau présentait son Livre blanc sur le renouvellement de la fédération canadienne.⁶⁵ Le 14 juin, un communiqué de presse en provenance du Cabinet du Premier ministre faisait état de l'appui de cinq ministres fédéraux et de rencontres avec les premiers ministres des provinces visant à stimuler des échanges de vues sur l'orientation définie

⁵⁹ BDP, *Western Premiers' Task Force on Constitutional Trends, Report, May 1977*.

⁶⁰ *Id.*, *Second Report, April 1978*.

⁶¹ *Id.*, *Third Report, March 1979*.

⁶² *Id.*, p. 9.

⁶³ BDP, *Premier rapport du comité consultatif de la Confédération, Ontario, avril 1978*.

⁶⁴ *Id.*, *Deuxième rapport du comité consultatif de la Confédération, Le Partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, Ontario, mars 1979*.

⁶⁵ *Id.*, Pierre Elliott Trudeau, *Le Temps d'agir : Jalons du renouvellement de la fédération canadienne*, 12 juin 1978.

dans le Livre blanc.⁶⁶ Malgré la publicité entourant ce dernier, les propositions qu'il renfermait n'ont pas reçu l'accueil escompté et n'ont mené nulle part.

Simultanément, le Premier ministre Trudeau déposait à la Chambre des communes le projet de loi C-60, inspiré du Livre blanc, amendant les articles de la *Constitution* visant les domaines de juridiction fédérale sans que les premiers ministres provinciaux aient voix au chapitre.⁶⁷ L'Alberta a contesté la constitutionnalité du projet de loi devant la Cour suprême et a gagné sa cause, tuant du même coup le projet de loi.

Le cabinet de Marc Lalonde, par l'entremise du Bureau des relations fédérales-provinciales, publiait à son tour deux études à la fin de 1978. La première était intitulée *La Chambre de la fédération*,⁶⁸ alors que la seconde portait sur la *Constitution*.⁶⁹ Tout comme le reste des rapports et documents de discussion déjà cités, ces études n'ont produit aucun effet.

L'année 1978 est vite devenue saturée d'information et de documents sur la *Constitution*, jusqu'à l'Alberta qui publiait un document renfermant ses propositions de réforme constitutionnelle.⁷⁰ Finalement, en janvier 1979, paraissait le rapport de la Commission sur l'unité canadienne coprésidée par Jean-Luc Pépin et John Robarts, lesquels avaient visité le pays d'un bout à l'autre et tenu des audiences dans seize villes du pays.⁷¹

Ce rapport a été qualifié par certains auteurs d'un ramassis «[...] that repeated most of the myths about Canadian history dearly beloved of Quebec nationalists; in token of apology for past injustice (112 years of it), it tendered a decentralized constitution ».⁷² En fait, ce rapport stipulait

⁶⁶ *Id.*, Canada, Bureau du Premier ministre, *Cinq ministres discutent avec les premiers ministres des provinces les propositions du gouvernement de la fédération*, juin 1978.

⁶⁷ S. Clarkson et C. McCall, *op. cit.*, p. 248.

⁶⁸ BDP, Canada, Cabinet du ministre d'État chargé des relations fédérales-provinciales, *La Chambre de la fédération*, 1978.

⁶⁹ *Id.*, *La Constitution canadienne et sa modification*, 1978.

⁷⁰ *Id.*, document 800-8/016, Gouvernement de l'Alberta, *L'Harmonie dans la diversité : Un nouveau fédéralisme pour le Canada*, octobre 1978.

⁷¹ *Id.*, Commission de l'unité canadienne, *Rapport : Se retrouver : Observations et recommandations*, janvier 1979.

⁷² R. Bothwell, I. Drummond et J. English, *op. cit.*, p. 378.

qu'il y avait des tensions et des crises au Canada, qu'il fallait résoudre de toute urgence. Le rapport identifiait deux sources principales de tensions entre les groupes linguistiques francophone et anglophone : la place du Québec au sein de la Confédération, et les aliénations régionales.⁷³

C'est donc avec des positions fermes et sur les bases de discussion établies à la Conférence de 1976 que les premiers ministres se sont présentés à la Conférence fédérale-provinciale du 30 octobre au 1^{er} novembre 1978. L'ordre du jour comprenait la Charte des droits, le partage des pouvoirs, les institutions, le processus de révision constitutionnelle et le double emploi des services gouvernementaux. Les discussions des 30 et 31 octobre et du matin du 1^{er} novembre ont eu lieu en public. L'après-midi du 1^{er} novembre s'est déroulé à huis-clos.⁷⁴

Les bureaucraties provinciales et fédérales avaient fait leur travail, déposant plus de 56 documents publics de référence lors de la Conférence.⁷⁵ À la conclusion de la Conférence, les délégués établissaient un comité permanent de la *Constitution*, composé des ministres des affaires intergouvernementales, des ministres de la Justice et des Procureurs généraux. Ce comité devait essayer de trouver des points d'entente entre les gouvernements pour accélérer les débats, et devait faire rapport à la prochaine Conférence fédérale-provinciale prévue du 4 au 6 février 1979.⁷⁶

La Conférence avait identifié 14 sujets de discussion pour le comité : la propriété des ressources et le commerce inter-provincial; l'imposition indirecte; les communications; le Sénat; la Cour suprême du Canada; l'uniformisation du droit de la famille; les pêches; les ressources extra-côtières; la péréquation et les disparités régionales; la *Charte des droits et libertés*; le

⁷³ BDP, Commission de l'Unité canadienne, *Rapport*.

⁷⁴ *Id.*, document 800-8/014, *Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la Constitution - 30 octobre au 1^{er} novembre 1978, Documents publics, Agenda*.

⁷⁵ *Id.*, documents 800-8/003 à 800-8/064, *id.*

⁷⁶ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, Sixth Annual Report to March 31, 1979, Communiqué from the First Ministers' Conference on the Constitution, Oct 30-Nov 1, 1978, Ottawa, p. 69.*

pouvoir de dépenser; le pouvoir déclaratoire; la formule d'amendement, le rapatriement et la délégation d'autorité législative; et la monarchie.

Un comité directeur composé de deux ministres fédéraux et de deux ministres provinciaux était mis sur pied pour faciliter la planification des travaux du comité plénier, lequel s'est réuni trois fois de novembre 1978 à janvier 1979. Plusieurs sous-comités de fonctionnaires étaient aussi formés pour étudier les aspects techniques de chacun des sujets. Tous les rapports de ces comités et sous-comités ont été présentés à la Conférence fédérale-provinciale de février 1979. Les séances des 4 et du 5 février se sont déroulées à huis-clos, mais celle du 6 février a eu lieu en public.

Pendant la réunion, les premiers ministres ont convenu de ne pas changer les articles de la *Constitution* traitant de la monarchie. Ils se sont aussi mis d'accord, en principe, sur l'uniformisation du droit de la famille en transférant certaines responsabilités fédérales aux provinces. D'autres sujets, tels une limite aux pouvoirs déclaratoire et de dépenser du gouvernement fédéral et les principes de la péréquation et du développement régional n'ont pas fait l'unanimité, malgré une faible opposition. À la fin de la Conférence, le gouvernement fédéral proposait une deuxième liste de sujets de discussion pour une prochaine Conférence.⁷⁷

La révision de la Constitution a été interrompue par deux événements très importants. Le premier était les élections fédérales de mai 1979 et de février 1980. Le second, l'annonce par le gouvernement du Québec qu'un référendum sur la souveraineté-association aurait lieu le 20 mai 1980. La scène fédérale était témoin d'événements remarquables par leur rapidité. Le 22 mai 1979, le gouvernement libéral de Pierre Elliott Trudeau était défait aux urnes par le Parti conservateur de Joe Clark. En novembre, Trudeau démissionnait du Parti libéral du Canada. Le

⁷⁷ BDP, *Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la Constitution, Ottawa, Février 1979, Compte-rendu textuel, mardi le 6 février 1979.*

10 décembre, le gouvernement Clark présentait son budget. Le 13 décembre, le budget était défait à la Chambre des communes par un vote de 139 à 133, causant ainsi la démission du gouvernement Clark.⁷⁸ Le 18 décembre, Trudeau revenait en politique active, retirant sa lettre de démission et reprenant la tête du Parti libéral du Canada. Le 18 février 1980, au cours de nouvelles élections fédérales, Trudeau était ré-élu Premier ministre du Canada.

Au Québec, Claude Ryan, ancien rédacteur en chef du journal *Le Devoir* et nouveau chef du Parti libéral du Québec, présentait son Livre beige en 1980. Ryan avait une vision décentralisée du Canada, mais qui garantissait au Québec une place dans la fédération. Le Livre beige s'harmonisait avec la vision du Canada de Joe Clark et pouvait rallier certains milieux du Canada anglais. Le Canada anglais avait une identité politique qui lui était propre et qui était en même temps liée à celle du Québec.⁷⁹ Le Livre beige a cependant été sévèrement critiqué dans certains milieux fédéraux, qui ont reproché à Ryan de s'agenouiller « [...] à l'autel du régionalisme et ceci aux dépens de la spécificité sacro-sainte du Québec ».⁸⁰

Pendant sa campagne électorale, le Parti québécois avait promis que la question de l'indépendance du Québec serait décidée par un référendum populaire. En 1980, les péquistes arrivaient en fin de mandat et devaient donc tenir cette promesse. Claude Morin, qui avait adhéré au Parti québécois en mai 1972, a été responsable non seulement du libellé de la question référendaire mais aussi de la stratégie de toute la campagne du Parti. Homme prudent qui aimait procéder de manière graduelle et avec méthode, l'idée d'un référendum était entièrement sienne. Elle était née avant les élections de 1976 et suivait le changement de cap du Parti québécois : pour apaiser et rassurer la population du Québec, le Parti avait stratégiquement décidé de remettre

⁷⁸ S. Clarkson et C. McCall, *Trudeau and Our Times, Volume 1, The Magnificent Obsession*, Toronto, McClelland and Stewart Inc, 1990, p. 164.

⁷⁹ G. Fraser, cité dans R. Bothwell, *op. cit.*, p. 156.

⁸⁰ Guy Laforest, *Trudeau and the End of a Canadian Dream*, McGill-Queen's University Press, Montréal et Kingston, 1995, p. 29.

l'idée de l'indépendance à plus tard et de promouvoir celle d'une souveraineté-association acceptée par référendum. La stratégie avait fonctionné et le Parti avait pris le pouvoir en 1976. Le gouvernement péquiste a donc attendu vers la fin de son mandat, en 1980, pour tenir ce référendum.⁸¹

Le 1^{er} novembre 1979, le Livre blanc sur la souveraineté-association, ayant pour titre *La nouvelle entente Québec-Canada*, était déposé à l'Assemblée nationale du Québec. Le document expliquait les conditions de la souveraineté-association et postulait qu'une négociation avec le reste du Canada était inévitable. La réponse des autres provinces au Livre blanc était prévisible. Le 7 novembre 1979, les quatre premiers ministres de l'Ouest déclaraient conjointement qu'ils ne négocieraient pas la souveraineté-association. William Davis, le premier ministre de l'Ontario, allait plus loin en disant du document qu'il reflétait une « [...] self-imposed ghetto mentality surely beneath the dignity of the French-Canadian people ».⁸²

Le mois de décembre 1979 a été des plus mouvementés. Le 13 décembre, la Cour suprême du Canada rendait sa décision dans deux causes importantes, déclarant inconstitutionnelles les dispositions tant de la Loi 101 québécoise qui limitait l'utilisation de la langue anglaise dans les tribunaux et à l'Assemblée législative du Québec, que de la *Loi sur la langue officielle du Manitoba* qui faisait de l'anglais la seule langue officielle de la province.⁸³ Ce soir-là, le gouvernement Lévesque a donc dû valider à toute vitesse les quelque 250 lois adoptées par l'Assemblée nationale depuis l'entrée en vigueur de la Loi 101. Par coïncidence, le même soir, le gouvernement Clark tombait suite au rejet de son budget à la Chambre des communes.⁸⁴

⁸¹ G. Fraser, *PQ: René Lévesque*, p. 194.

⁸² *Id.*, p. 200.

⁸³ *Id.*, p. 203.

⁸⁴ *Id.*, p. 205.

Le 20 décembre 1979, après maintes révisions, la question du référendum sur l'avenir du Québec était finalement présentée à l'Assemblée nationale. Elle se lisait comme suit :

Le gouvernement du Québec a fait connaître sa proposition d'en arriver, avec le reste du Canada, à une nouvelle entente fondée sur le principe de l'égalité des peuples; cette entente permettrait au Québec d'acquérir le pouvoir exclusif de faire ses lois, de percevoir ses impôts et d'établir ses relations extérieures – ce qui est la souveraineté – et en même temps de maintenir avec le Canada une association économique comportant l'utilisation de la même monnaie;

Tout changement de statut politique résultant de ces négociations sera soumis à la population par référendum;

En conséquence, accordez-vous au gouvernement du Québec le mandat de négocier l'entente proposée entre le Québec et le Canada?⁸⁵

Les élites canadiennes-françaises qui se sont affrontées à l'occasion de ce référendum avaient pourtant été des alliées dans leur opposition à Duplessis dans les années 1950.⁸⁶ Vers le milieu des années 1960, cependant, les idéologies nationalistes de chacun des groupes s'étaient définitivement démarquées les unes des autres. L'une, comptant parmi ses adeptes d'anciens ou d'actuels collaborateurs de la revue *Cité libre* tels Pierre Trudeau, Jean Marchand, Gérard Pelletier, Marc Lalonde, Pierre Juneau, Charles Lussier, Raymond et Albert Breton, et Maurice Pinard, rejetait le nationalisme québécois et estimait qu'il allait trop loin.⁸⁷

Une autre idéologie, aspirant à l'indépendance du Québec, était défendue par les René Lévesque, Camille Laurin, Jacques Parizeau, Jacques-Yvan Morin, Doris Lussier, Pierre Perreault, Marc Brière, Denis Lazure, Fernand Dumont, Marcel Rioux et Pierre Vadeboncoeur, tous impliqués dans la création du parti politique indépendantiste qu'était le Parti québécois.⁸⁸

À la fin des années 1960, une troisième idéologie tentait de concilier les deux précédentes en prônant une révision des termes de la fédération. Cette idéologie était défendue par

⁸⁵ Claude Morin, *Lendemain piégés : du référendum à la nuit des longs couteaux*, Boréal, Québec, 1988, p. 14.

⁸⁶ G. Fraser, *PQ : René Lévesque*, p. 208.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

Claude Ryan, Léon Dion, Paul Gérin-Lajoie, Claude Morin, Robert Bourassa, Claude Castonguay, Solange Chaput-Roland et Michel Bélanger.⁸⁹ Le référendum a cependant forcé ceux qui ne l'avaient pas déjà fait à se ranger dans l'un des deux autres camps.

Le 18 février 1980 marquait le retour de Pierre Elliott Trudeau en tant que Premier ministre du Canada. Le 5 mars, il nommait Jean Chrétien ministre de la Justice et ministre responsable des Relations fédérales-provinciales, qui s'est immédiatement rallié à l'équipe du Non. Pour la campagne référendaire, seuls deux camps étaient autorisés à militer officiellement, celui du Oui, et les tenants du Non. Claude Ryan dirigeait l'équipe du Non, et il n'aimait pas beaucoup l'intervention du gouvernement fédéral dans un référendum qui était, somme toute, provincial. En plus de la présence de Jean Chrétien, Ryan a cependant dû accepter celle de plusieurs autres fonctionnaires fédéraux.

En avril, un commentaire de Lise Payette, ministre péquiste et membre de l'équipe du Oui, a suscité une vive controverse et poussé un grand nombre de femmes québécoises dans le camp du Non. Ces femmes, surnommées les « Yvettes », s'insurgeaient d'avoir été comparées à un personnage de livre scolaire du même nom qui représentait le stéréotype sexiste de la femme soumise et conformiste. Cet incident a favorisé le camp du Non, dont il est devenu le point saillant.⁹⁰ Pourtant, dans le camp du Oui, la campagne se voulait calme et effacée, ne voulant surtout pas offenser qui que ce soit. Il se faisait beaucoup de publicité autour des groupes de défense du Oui, auxquels le premier ministre du Québec attribuait d'ailleurs des certificats.⁹¹

Pierre Elliott Trudeau n'a participé à la campagne que par le biais de quatre allocutions. La première a été prononcée à la Chambre des communes le 15 avril, soit juste après l'incident des Yvettes. Dans son discours, Trudeau promettait de consacrer toutes ses énergies au projet de

⁸⁹ *Id.*, p. 209.

⁹⁰ *Id.*, p. 224.

⁹¹ *Ibid.*

renouvellement de la *Constitution*.⁹² Les deux allocutions suivantes ont été prononcées les 2 et 7 mai, l'une à Montréal et l'autre à Québec, et Trudeau a de nouveau parlé de renouveler le fédéralisme. C'est cependant dans son allocution du 14 mai au Centre Paul-Sauvé de Montréal que Trudeau a clarifié sa pensée dans un message qui s'adressait de toute évidence aux indécis dans le débat, affirmant sans équivoque son désir de renouveler la *Constitution* et le fédéralisme.⁹³

Le 20 mai 1980 a vu le Non l'emporter par 59.6 % des voix, contre 40.4 % en faveur du Oui. C'était désormais au tour du gouvernement fédéral de jouer. Le résultat du référendum donnait une autre chance au fédéralisme, mais indiquait aussi une volonté de changement. Dans son discours du 14 mai, Trudeau opposait une transformation de la fédération au niveau constitutionnel au changement radical qu'aurait signifié une victoire du Oui.

Les négociations fédérales-provinciales de mai à septembre 1980

C'est donc sous des auspices nébuleux que se préparait dès le 21 mai 1980, lendemain du référendum, une Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la *Constitution*, avec une première réunion prévue pour le 9 juin. Un ordre du jour, un calendrier de réunions et un échéancier des travaux seraient déterminés à la réunion. Lors de cette première rencontre, les provinces ont tour à tour proposé des sujets de discussion, à l'exception du Québec.⁹⁴ Cette journée du 9 juin a été particulièrement houleuse et a donné lieu à des échanges singulièrement acerbes entre les premiers ministres Trudeau et Lévesque sur la prétendue promesse du 14 mai de Trudeau.

⁹² G. Laforest, *op. cit.*, p. 29.

⁹³ *Id.*, p. 32.

⁹⁴ C. Morin, *op. cit.*, p. 29.

La journée s'est terminée par l'adoption d'un plan de travail demandant au comité permanent de ministres et hauts-fonctionnaires responsables des Affaires intergouvernementales, de la justice et des Procureurs généraux (créé à la Conférence fédérale-provinciale du 1^{er} novembre 1978), de se réunir pour préparer la session d'automne de la Conférence, prévue du 8 au 12 septembre. Le comité devait se concentrer sur un ordre du jour comportant les sujets suivants :

1. La propriété des ressources et le commerce inter-provincial;
2. Les communications;
3. Le Sénat;
4. La Cour suprême du Canada;
5. Le droit de la famille;
6. Les pêches;
7. Les ressources extra-côtières;
8. La péréquation et les disparités régionales;
9. La Charte des droits;
10. Le rapatriement, y compris la procédure de modification, de la *Constitution*;
11. Les pouvoirs sur l'économie;
12. La déclaration de principe;
13. Les autochtones et la *Constitution*.⁹⁵

Le comité s'est réuni à cinq reprises : le 17 juin à Ottawa pour préparer les réunions, à Montréal du 8 au 11 juillet, à Toronto du 15 au 18 juillet, à Vancouver du 22 au 24 juillet, et de retour à Ottawa du 26 au 29 août 1980. En plus, les sous-comités de fonctionnaires ont tenu des réunions supplémentaires pour discuter des différents sujets.

À la Conférence fédérale-provinciale tenue du 8 au 13 septembre 1980, la stratégie du gouvernement fédéral était de passer par des négociations purement politiques avec les provinces pour pouvoir bâtir une entente constitutionnelle.⁹⁶ C'est donc dans cette optique que le gouvernement fédéral a divisé sa proposition en deux parties : la *Liste du peuple*, qui comprenait le préambule, la Charte des droits et le document de rapatriement; puis la *Liste des*

⁹⁵ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, Eighth Annual Report to March 31, 1981*, p. 18.

⁹⁶ BDP, Michael Kirby, *Report to Cabinet on Constitutional Discussions, Summer 1980, and the Outlook for the First Ministers Conference and Beyond*, 30 août 1980.

gouvernements, qui traitait des institutions et de la répartition des pouvoirs fédéraux et provinciaux.⁹⁷ Cette stratégie visait à clairement séparer les enjeux, et le gouvernement fédéral a résisté au cours de l'été à toutes les tentatives provinciales de lier les deux. Ainsi, aucun premier ministre provincial ne pouvait, selon l'expression de P. E. Trudeau, « troquer des droits contre des poissons ». ⁹⁸ Il est rapidement devenu évident que l'on était très loin d'un consensus. À la session de septembre :

Premier Lévesque, sensing perhaps the political ambiguity of his own position, was not the 'spoiler' in the renewed debate. He and other Quebec representatives were invariably courteous and low-key in public discussions, looking with humorous detachment on the angry attacks on Ottawa by less experienced or less sophisticated premiers.⁹⁹

Le premier ministre Brian Peckford de Terre-Neuve ne voulait parler que du contrôle par sa province du pétrole en haute mer. Bill Bennett, le premier ministre de la Colombie-Britannique, cherchait pour sa part à obtenir la compétence exclusive à l'égard de la taxe sur le gaz naturel. Quant au premier ministre Lougheed d'Alberta, ce dernier voulait que les taxes inter- et intra-provinciales sur les ressources naturelles soient de compétence provinciale.¹⁰⁰

Le dimanche 7 septembre, le gouverneur général était l'hôte d'un dîner pour les premiers ministres et leurs ministres. Ce soir-là, la délégation du Québec a fait circuler des exemplaires d'un mémoire confidentiel adressé au Premier ministre Trudeau, rédigé par Michael Kirby, secrétaire des relations fédérales-provinciales au Cabinet et responsable de l'organisation de la position du gouvernement fédéral. Le mémoire détaillait les progrès des négociations et faisait état de la stratégie fédérale. Le ton de ce document de soixante-quatre pages sur papier de format juridique était peu diplomatique et faisait preuve de condescendance envers les premiers

⁹⁷ Edward McWhinney, *Canada and the Constitution 1979-1982*, Toronto, University of Toronto Press, 1982, p. 43.

⁹⁸ Roy Romanow, John White et Howard Leeson, *Canada... Notwithstanding: The making of the Constitution 1976-1982*, Toronto, Carswell/Methuen, 1984, p. 95.

⁹⁹ E. McWhinney, *op. cit.*, p. 44.

¹⁰⁰ *Ibid.*

ministres des provinces. Peter Meekison l'ayant montré à d'autres fonctionnaires, ceux-ci ont trouvé le document « too political and too polemical. »¹⁰¹

Dans ce document, Kirby énonçait entre autres trois éléments-clé de la stratégie fédérale et formulait des recommandations au Premier ministre Trudeau à l'égard de ces objectifs. Dans le premier cas, puisque le gouvernement fédéral avait décidé de rapatrier unilatéralement la *Constitution* si nécessaire, il avait conseillé au Premier ministre Trudeau de le faire savoir aux premiers ministres provinciaux afin de favoriser les compromis. En faisant la liste des trois éléments, il stipulait ceci à l'égard du premier :

The statement that the federal government was going to take action this fall and would do so unilaterally if necessary. While this was initially not believed by most of the provinces, events of the last week (Mr. Chrétien's two speeches, the leaked Pitfield memo, etc.) have finally convinced them that the federal government is deadly serious this time. The conviction will cause several provinces to come to the FMC wanting an agreement, but for political reasons, needing in that agreement at least one item which they regard as being of political significance in their own province.¹⁰²

Le second élément stipulait qu'il fallait maintenir la distinction entre la *Liste du peuple* et la *Liste des gouvernements* :

The distinction between the People's Package and the Package of Government Powers and Institutions and, most importantly, the refusal of federal negotiators to bargain elements on one package against elements in the other. This, combined with the Gallup poll showing the popularity of the People's Package, and the insistence of federal negotiators that unilateral action would be on the whole package, has led to closer agreement on a Charter of Rights than there has been before. The task at the FMC will be to broaden agreement on the Charter, in particular to get it to include language rights and mobility rights.¹⁰³

Quant au troisième élément, il fallait confirmer le lien entre l'union économique et les ressources pour ainsi forcer les provinces de l'Ouest à choisir entre le statu quo à l'égard des ressources et une concession au gouvernement fédéral sur l'union économique.

¹⁰¹ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 46.

¹⁰² BDP, Michael Kirby, *Report to Cabinet on Constitutional Discussions, Summer 1980*, p. 59.

¹⁰³ *Ibid.*

The direct linking of Powers over the Economy (a new Section 121) with the resources item and the federal position that there would be no agreement on resources without agreement on Section 121.¹⁰⁴

Dans ses recommandations au Premier ministre Trudeau, Michael Kirby stipulait : « The federal government must be seen to be negotiating in good faith, and to be trying hard to reach a negotiated solution, so that unilateral action is publicly acceptable if it becomes necessary. »¹⁰⁵ Ce mémoire confirmait que le gouvernement fédéral acceptait que la Conférence puisse se solder par un échec puisque Trudeau pourrait procéder au rapatriement unilatéral de la *Constitution* le cas échéant. Pour ajouter à l'injure, le document concluait sur une citation de Machiavel :

The probability of an agreement is not high. Unilateral action is therefore a distinct possibility. In the event unilateral action becomes necessary, Ministers should understand that the fight in Parliament and the country will be very, very rough. For as Machiavelli said: « It should be borne in mind that there is nothing more difficult to arrange, more doubtful of success, and more dangerous to carry through than initiating changes in a state's constitution ». ¹⁰⁶

Peter Meekison se rappelle qu'il avait trouvé ce document très troublant. Selon lui, il avait fallu un certain temps pour écrire un document de cette longueur et d'un tel niveau de détails. Lorsque les provinces ont reçu le document, leur premier geste a été de s'assurer de son authenticité. Ensuite, un sentiment d'avoir été manipulé par le gouvernement fédéral prenait forme :

And the thing that bothered me about the document was the language. One felt that the negotiations during the summer were more a game than anything else. I had felt that there had been a possibility. I thought the negotiations had gone well. They were hard but they, I thought, were productive in terms of getting some place.¹⁰⁷

De plus, pendant les trois premières journées de la Conférence, le gouvernement fédéral ne savait pas que les provinces avaient le document. Pour Peter Meekison, la Conférence avait

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Id.*, p. 60.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 46.

pris un air irréal, jusqu'au moment où le gouvernement fédéral s'est rendu compte que les provinces avaient bel et bien le document. La dynamique a alors complètement changé, le débat est devenu amer, et tout s'est écroulé.¹⁰⁸

Lorsque Michael Kirby a appris que les provinces avaient son document, son choc initial a fait place à la réflexion. « So we immediately went to the question of how to handle it. I mean, I was very anxious to find out how it had leaked, that troubled me. »¹⁰⁹ Des agents de la Gendarmerie royale du Canada se sont aussitôt mis à enquêter sur l'origine de la fuite. Michael Kirby nous a expliqué qu'il connaissait le coupable, que la Gendarmerie royale du Canada avait découvert grâce à une petite tache qui apparaissait sur toutes les pages du document, laquelle provenait d'un certain photocopieur. Selon Kirby, la personne a été par la suite confrontée à ces preuves et sommée de démissionner. Quelques jours plus tard, toujours selon Kirby, cette personne travaillait à Québec pour le Parti québécois.¹¹⁰

Pour conserver une certaine perspective des choses, cependant, la fuite aurait fort bien pu provenir d'un employé agissant de son propre chef pour des motifs personnels. Il semble que Claude Morin ait cru au premier abord qu'il s'agissait d'un truc du gouvernement fédéral. Après avoir vérifié l'authenticité du document, lui et René Lévesque se seraient creusés les méninges pour savoir quoi en faire.¹¹¹ Pourtant, lorsque nous avons posé la question à Claude Morin, il nous a répondu : « Nous étions bien organisés. Pas seulement à ce moment là, mais tout le temps où j'étais sous-ministre, nous savions ce qui se passait à Ottawa. »¹¹²

Ces négociations se déroulaient au sein d'un même pays. Michael Kirby et Claude Morin parlaient cependant d'espionnage interne : le gouvernement fédéral avait été infiltré par un agent

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Entrevue, Michael Kirby, 23 décembre 2002, transcription, p. 20.

¹¹⁰ *Id.*, p. 22.

¹¹¹ R. Sheppard et M. Valpy, *op. cit.*, p. 54.

¹¹² Entrevue, Claude Morin, 8 novembre 2002, transcription, pp. 13-14.

à la solde d'un gouvernement étranger. Il n'y a aucun doute qu'à cette époque, Michael Kirby voyait les négociations comme se déroulant entre États et recourant à tous les stratagèmes de la diplomatie internationale. Kirby ne voyait pas son rôle de façon traditionnelle : pour lui, il dirigeait une guerre, ou du moins une opération de type commando, et c'est ce qu'il faisait.¹¹³

Quoi qu'il en soit, tous se sont entendus en septembre 1980 sur l'idée du rapatriement de la *Constitution*. La mésentente la plus forte portait sur la Charte des droits. Les procès-verbaux montrent bien que le premier ministre du Nouveau-Brunswick, Richard Hatfield, était le seul à approuver l'approche de Pierre Elliott Trudeau et son concept de Charte des droits. Ils montrent également que René Lévesque, premier ministre du Québec, n'était pas contre une Charte des droits. Mais Sterling Lyon, du Manitoba, Bill Bennett, de la Colombie-Britannique, et Allan Blakeney, de la Saskatchewan, étaient tout à fait contre. Les premiers ministres des trois autres provinces maritimes, John Buchanan, de la Nouvelle-Écosse, Angus MacLean, de l'Île-du-Prince-Édouard et Brian Peckford, de Terre-Neuve, ainsi que Bill Davis, de l'Ontario, étaient indécis. Pour Peter Lougheed, de l'Alberta, c'était la question d'« opting in and out » (option de retrait) à l'égard du droit de propriété qui lui faisait rejeter la Charte telle que présentée.¹¹⁴

Ce qui a fait dire à McWhinney : « The result, after three months of negotiations, was a failure to achieve consensus ».¹¹⁵ La séance du 13 septembre 1980 se terminait donc sur une note de discorde, et le gouvernement fédéral a décidé d'agir de façon unilatérale par résolution du Parlement. Le 7 septembre, après la lecture du mémoire Kirby, la plupart des premiers ministres avaient compris que la Conférence se terminerait mal et que Trudeau agirait unilatéralement.¹¹⁶

¹¹³ Entrevue, Michael Kirby, 23 décembre 2002, transcription, p. 12.

¹¹⁴ BDP, *Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la Constitution, Compte-rendu textuel, Ottawa du 8 au 14 septembre 1980*.

¹¹⁵ E. McWhinney, *op. cit.*, p. 45.

¹¹⁶ R. Romanow, J. White et H. Leeson, *op. cit.*, p. 95.

Conclusions

De 1976 à 1980 l'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales était devenue un fait accompli au Québec, en Alberta, en Ontario et au gouvernement fédéral. Tous ces gouvernements s'étaient alors munis d'outils bureaucratiques afin d'appuyer leurs négociations fédérales-provinciales. Ces organisations ont permis aux gouvernements de développer leurs positions constitutionnelles, de les appuyer par des documents de recherche, de preuve ou d'information et d'établir des stratégies de négociations.

Le fait que tous les gouvernements possédaient alors cet appui signifiait cependant qu'un équilibre s'était créé, lequel durcissait les positions des intervenants et rendait beaucoup plus difficile la conciliation des intérêts des élites. Chacun arrivait à la table des négociations avec une position établie et des demandes précises. De plus, l'influence que ces bureaucrates exerçaient sur leur gouvernement était fortement influencée par les valeurs que ces mêmes bureaucrates défendaient. Michael Kirby croyait de toute évidence que la fin justifiait les moyens, et ses conseils au Premier ministre Trudeau le démontrent.

Les relations fédérales-provinciales à la fin des années 1970 s'étaient transformées. Les provinces s'étaient dotées d'organismes intergouvernementaux efficaces. Et le principal résultat des conférences inter-provinciales annuelles avait été de créer des liens très forts entre les premiers ministres des provinces et entre leurs fonctionnaires.

L'élection d'un gouvernement indépendantiste au Québec en 1976 a été responsable de la relance du débat constitutionnel. La position de cette province devenait par ailleurs assez particulière. En effet, la menace de séparation de la province valait au gouvernement de René Lévesque un statut particulier dans la fédération et lui permettait un certain détachement face aux négociations fédérales-provinciales. Pendant ces années, le ministère des Affaires intergouvernementales du Québec subissait une grande expansion, surtout dans ses directions

reliées aux affaires internationales. Son ministre Claude Morin a été très actif pendant les séances de négociations, mais surtout pendant toute la campagne référendaire. Il a été directement impliqué tant au niveau de la question référendaire que dans la stratégie de la campagne du Oui. Mais la première grande déception du gouvernement Lévesque a été la victoire du Non en 1980.

En 1980, Pierre Elliott Trudeau revenait sur la scène politique pour une raison bien précise. George Radwanski concluait sa biographie de Trudeau en 1978 en qualifiant le Premier ministre de « leader unfulfilled ».¹¹⁷ Trudeau avait laissé la gouverne du Canada au moment où la menace de la séparation du Québec pesait sur le pays, dans un climat de division quant à l'attitude à prendre. De plus, il avait créé un antagonisme entre l'Ouest et le gouvernement fédéral. C'était donc avec la ferme intention de passer à la postérité que Trudeau revenait en politique active. La décision de remplacer Gordon Robertson par Michael Kirby au poste de secrétaire du Bureau des relations fédérales-provinciales reflétait cette résolution. En effet, alors que Gordon Robertson était le bureaucrate par excellence, diplomate et respectueux de son entourage, Michael Kirby était un homme dont la vision était axée sur les résultats et sur le gain final. Le document qu'il avait écrit pour le Premier ministre détaillant la stratégie à adopter pendant les discussions constitutionnelles de 1980 en était la preuve. Ce document n'était rien de moins que machiavélique.

Pendant les années qui nous préoccupent, la province de l'Alberta s'était taillée une place de choix dans la fédération canadienne, et son ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales y avait contribué. La nomination de Peter Meekison comme sous-ministre rehaussait le prestige et le professionnalisme de la province dans le domaine des

¹¹⁷ G. Radwanski, *op. cit.*, p. 345.

relations fédérales-provinciales. Son premier ministre Peter Lougheed avait beaucoup gagné en influence à la table des négociations.

La province de l'Ontario créait finalement en 1978 un ministère des Affaires intergouvernementales. Le premier ministre Davis décidait cependant de lui donner des pouvoirs plus limités que les ministères de l'Alberta et du Québec. Le nouveau ministère des Affaires intergouvernementales de l'Ontario aurait une vocation consultative, et ses fonctionnaires conseilleraient le gouvernement et recommanderaient des solutions aux problèmes. Le ministère devait aussi surveiller tous les développements dans le domaine des relations fédérales-provinciales et inter-provinciales. À la fin des années 1970, le gouvernement de Bill Davis hésitait quant à la position que la province devait prendre dans les négociations constitutionnelles. Aux négociations de 1980, le gouvernement fédéral analysait la position de l'Ontario comme suit :

Ontario among others tried to rally provinces around a « package » of proposals in which there was something for everyone and in which, if a province lost on one front (e.g., Alberta on resources), it would gain on another (e.g., the Alberta amending formula). Ontario also sought to bring the provinces around to an agreement on the content of the Charter. At the same time, Ontario tried to « distance » itself from the federal government; it announced in plenary session that it had received a legal opinion to the effect that federal action on patriation without the provincial consent would be unconstitutional (although it refused to state that it would challenge such action in the courts).¹¹⁸

Le gouvernement de Bill Davis adoptait une attitude traditionnelle de médiation entre les provinces, ce qui avait été le rôle de la province depuis les années 1960. Ce ne sera cependant qu'à la fin de 1980 que le premier ministre fera connaître les positions de sa province.

Le Premier ministre Pierre Elliott Trudeau avait promis la reprise des négociations constitutionnelles dans le cas d'une victoire du Non. Le gouvernement Lévesque a donc

¹¹⁸ BDP, Michael Kirby, *Report to Cabinet on Constitutional Discussions, Summer 1980*, p. 2.

recommencé à négocier en juin et en septembre 1980. Mais à la fin septembre, la Conférence ne parvenait pas à un consensus.

Le gouvernement fédéral allait donc essayer de rapatrier unilatéralement la *Constitution*. Le pays allait connaître une polarisation du pouvoir entre, d'une part, les alliés du gouvernement fédéral et, d'autre part, les alliés du gouvernement du Québec, que l'on viendrait à connaître sous le nom de « Groupe des Huit ». Dans les quelques années qui allaient suivre, Pierre Elliott Trudeau laisserait certainement une empreinte indélébile sur l'histoire du pays.

CHAPITRE VI

LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES DE 1980 À 1982 : FÉDÉRALISME D'ALLIANCE ET DE DÉSAFFECTION

L'accession au pouvoir du Parti québécois en 1976 a mis en branle la machine constitutionnelle. Comme nous l'avons vu plus haut, René Lévesque, le chef du Parti québécois, s'était engagé pendant sa campagne électorale à n'entreprendre aucune démarche visant à réaliser la souveraineté-association sans en avoir au préalable reçu le mandat de la population par voie de référendum. C'est donc la raison pour laquelle, malgré les sondages peu favorables, il a décidé de tenir un référendum le 20 mai 1980, au cours duquel le Non devait l'emporter.

On a attribué la victoire du Non à plusieurs facteurs, le principal étant une « promesse » faite par Pierre Elliott Trudeau au Centre Paul Sauvé de Montréal le mercredi 14 mai 1980. Lors de son allocution, le Premier ministre fédéral avait déclaré ce qui suit :

Si la réponse à la question référendaire est un NON, nous avons tous dit que ce NON sera interprété comme un mandat de changer la *Constitution*, pour renouveler le fédéralisme. Ce n'est pas moi qui le dit tout seul. Ce n'est pas monsieur Clark. Ce n'est pas monsieur Broadbent. Ce n'est [sic] pas seulement les neuf premiers ministres des autres provinces. Ce sont soixante-quinze députés élus par cette province pour aller les représenter à Ottawa... qui disent : un NON, ça veut dire un changement.

Et, je sais parce que je leur en ai parlé ce matin à ces députés, je sais que je peux prendre l'engagement le plus solennel qu'à la suite d'un NON, nous allons mettre en marche immédiatement le mécanisme de renouvellement de la *Constitution* et nous n'arrêterons pas avant que ce soit fait.

Si je m'adresse solennellement à tous les Canadiens des autres provinces, nous mettons notre tête en jeu, nous, députés québécois, parce que nous disons aux Québécois de voter NON, et nous vous disons à vous des autres provinces que nous n'accepterons pas ensuite que ce NON soit interprété par vous comme une indication que tout va bien, puis que tout peut rester comme auparavant. Nous voulons du changement, nous mettrons nos sièges en jeu pour avoir du changement.¹

Par leur ambiguïté, ces paroles semblent avoir permis à plusieurs d'y lire beaucoup plus que ce que le Premier ministre Trudeau voulait bien y mettre. Il y a eu deux interprétations

¹ BDP, Trudeau - Discours - Montréal le 14 mai 1980, *Premier parmi ses pairs, Allocution du Centre Paul Sauvé*, Montréal, pp. 2-3.

conflictuelles du discours de Trudeau pendant la période référendaire. La première est qu'il a tout simplement menti à la population du Québec. Selon cet argument, immédiatement après le référendum, il aurait mis sa promesse de côté et aurait stratégiquement mis en branle le processus de rapatriement unilatéral de la *Constitution*.² Selon la deuxième interprétation, qu'accréditent ses partisans, Trudeau s'est toujours montré cohérent dans son approche, tant pour ce qui est de la forme que de la substance de ses promesses sur le renouvellement de la *Constitution*. D'après eux, ses idées sur la question étaient connues depuis les années 1960. L'urgence de rapatrier la *Constitution* et d'y inclure une Charte des droits et libertés n'était pas apparue mystérieusement pendant le référendum. Sa vision du fédéralisme était toujours demeurée la même.³

Cependant, selon Michel Vastel, le 28 mai « Trudeau n'emploie déjà plus le mot 'renouveler' dont il servait deux semaines plus tôt au Centre Paul-Sauvé et il prévient ses collègues qu'il faudra 'faire preuve de réalisme' ». ⁴ Le terme qu'il utilisera désormais sera « modifier ».

Il est moins essentiel de tenter de savoir si Trudeau a embrouillé la question intentionnellement ou non. Ce qui importe, c'est que deux groupes de personnes avaient différemment interprété ses propos. En cette année 1980, les négociations constitutionnelles avaient donc débuté sur un malentendu. Il n'est pas non plus surprenant que ces négociations, à peine entamées, arrivaient déjà à une impasse en septembre 1980. Le gouvernement fédéral annonçait alors qu'il allait rapatrier la *Constitution* unilatéralement.

Plusieurs événements se sont produits entre septembre 1980 et le rapatriement de la *Constitution* en 1982. Pour comprendre la dynamique des négociations, il faut en revenir aux

² Guy Laforest, *Trudeau and the End of the Canadian Dream*, McGill-Queen's University Press, Montréal-Kingston, 1995, p. 15.

³ *Id.*, p. 16.

⁴ Michel Vastel, *Trudeau le Québécois*, Montréal, Les éditions de l'homme, 2000, p. 241.

négociateurs et à leurs motivations. À la base du conflit se trouvaient deux visions opposées de la place que devrait occuper le Québec dans la fédération.

La mission de Lévesque était de persuader les Québécois d'effacer de leur mémoire collective tous les liens qui les retenaient au Canada. Il voulait leur rappeler la nation fière dont ils étaient issus et qu'ils pourraient rebâtir. Pierre Trudeau rêvait de son côté d'un Canada plus uni que ce que même les Pères de la Fédération avaient pu envisager.⁵ Ces deux visions, défendues l'une et l'autre avec une ferveur quasi-religieuse, avaient abouti à une dangereuse impasse. En effet, le blocage Trudeau-Lévesque menaçait le grand principe fondamental de la confédération voulant que Français et Anglais puissent vivre ensemble et former une grande nation.⁶ L'impasse découlait ici des positions opposées que chacun avait prises sur l'avenir du pays.

La force de chacun, dans ce combat constitutionnel, résidait dans ses alliances. Le gouvernement fédéral n'avait que deux provinces de son côté, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick. Le Groupe des Huit, quant à lui, comptait les huit autres provinces de la fédération.

Dans ce chapitre,⁷ nous nous proposons de suivre le déroulement des événements de septembre 1980 à avril 1982. Dans un premier temps, nous étudierons les parties au litige et leur composition. Nous analyserons aussi les ressources financières et humaines allouées par chacun des gouvernements aux relations intergouvernementales. Ensuite, nous suivrons étape par étape l'enchaînement des événements, tel que narré par les bureaucrates de l'époque. Nous terminerons par les négociations de novembre 1981, nous permettant ainsi d'évaluer la part de

⁵ Samuel LaSelva, *The Moral Foundation of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements and Tragedies of Nationhood*, McGill-Queen's University Press, Montréal-Kingston, 1996, p. 99.

⁶ *Ibid.*

⁷ Il est à noter que notre étude déviara légèrement dans ce chapitre. Parce que les négociations constitutionnelles de 1980 à 1981 ont impliqué toutes les provinces de la fédération, nous ne pourrions pas nous limiter aux quatre gouvernements qui forment jusqu'ici l'axe de notre thèse. Nous continuerons cependant de nous concentrer sur l'Alberta, l'Ontario, le Québec et le gouvernement fédéral.

l'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales dans le débat et d'analyser le rôle de chacune des provinces dans le déroulement des négociations ayant mené au rapatriement de la *Constitution*.

Le Groupe fédéral

Les provinces de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick s'étaient ralliées au gouvernement fédéral après les réunions de septembre 1980. Le premier ministre Hatfield, du Nouveau-Brunswick, avait souscrit d'emblée à la Charte des droits et à la protection du bilinguisme. Le premier ministre ontarien William Davis avait quant à lui réfléchi plus longuement avant de décider d'appuyer le gouvernement fédéral. Tout comme John Robarts dans les années 1960, Davis estimait que l'idée d'enchâsser dans la *Constitution* une garantie des droits linguistiques de la minorité était un pas dans la bonne direction. Trudeau allait plus loin que Davis ne l'aurait cependant souhaité, ce qui n'empêchait pas ce dernier d'abonder dans le sens du renforcement de la nation (*nation building*), un principe qu'il avait toujours appuyé.⁸ Par cette alliance, Davis abandonnait toutefois le rôle traditionnel de médiation entre le fédéral et les provinces que l'Ontario avait longtemps joué.

Le Groupe des Huit

Ce groupe comprenait les premiers ministres suivants : William (Bill) Bennett (Parti du Crédit social), Colombie-britannique ; Peter Lougheed (Parti conservateur), Alberta ; Allan Blakeney (Nouveau Parti Démocratique), Saskatchewan ; Sterling Lyon (Parti conservateur), Manitoba ; René Lévesque (Parti québécois), Québec ; John Buchanan (Parti conservateur),

⁸ Robert Sheppard et Michael Valpy, *The National Deal: The Fight for a Canadian Constitution*, Toronto, Fleet Books, 1982, p. 178.

Nouvelle-Écosse ; Brian Peckford (Parti conservateur), Terre-Neuve ; et Angus MacLean (Parti conservateur), Île-du-Prince-Édouard. Le Groupe s'était constitué à la suggestion du premier ministre Bennett, de la Colombie-britannique, fortement appuyé par l'Albertain Lougheed, suite à l'échec des réunions de septembre 1980 et à la menace du gouvernement fédéral de rapatrier unilatéralement la *Constitution*.

Le 14 octobre 1980, neuf des premiers ministres provinciaux s'étaient réunis pour le petit-déjeuner à Toronto. Richard Hatfield, du Nouveau-Brunswick, n'est quant à lui arrivé que plus tard dans la matinée.⁹ Ses homologues savaient déjà que le Nouveau-Brunswick se rangerait du côté du gouvernement fédéral. Après cette rencontre, les diverses positions des provinces se sont cristallisées en trois blocs distincts. L'Ontarien Bill Davis se rallierait au gouvernement fédéral et appuierait le Premier ministre Trudeau.¹⁰

Le second bloc, des pragmatiques, comprenait Allan Blakeney, de la Saskatchewan, et John Buchanan, de la Nouvelle-Écosse, qui préféraient retourner à la table des négociations et trouver une solution politique aux différends. Allan Blakeney ne croyait pas que Trudeau agirait unilatéralement si la chance lui était donnée de négocier de nouveau avec les autres premiers ministres. De plus, il voyait les droits linguistiques comme faisant partie de l'esprit de la Confédération. John Buchanan ne se faisait quant à lui aucune illusion sur Trudeau et n'était guère optimiste quant à ses intentions. Il ne voulait cependant pas perdre les récents investissements dans le développement des ressources de sa province, surtout si tout ce qu'il lui fallait faire était d'être moins intransigeant.¹¹

Les six autres premiers ministres voulaient s'opposer à Trudeau par la voie des tribunaux afin de faire valider l'égalité de leurs droits face à ceux du fédéral, sur les plans tant politique que

⁹ *Ibid.*

ibid., p. 177.

juridique. Lougheed s'était fait le défenseur des droits provinciaux depuis 1971, et il avait déclaré le soir du référendum que la position de sa province sur la *Constitution*, telle qu'énoncée dans le document *Harmonie dans la diversité*,¹² était « probably the strongest [...] for provincial rights of any provincial government in Canada... We will approach the table as we always have with the view that Canada will be stronger if the provinces are stronger ».¹³

En octobre 1980, le Groupe des Huit ne comptait en fait encore que six membres. Les deux derniers, la Saskatchewan et la Nouvelle-Écosse, ne se joindraient au Groupe qu'en février 1981. L'Ouest a mené le dossier dès les débuts. William Bennett présidait le Groupe, dans lequel Peter Lougheed brillait par son leadership. René Lévesque semblait aimer la direction que prenait le Groupe et le tout semblait lui convenir.¹⁴ Trois éléments importants ont cimenté le Groupe : « [...] the iron personalities of Lougheed and Lyon; the scheming of Claude Morin for a common front, a panacea not always fully shared by Lévesque; and the intense personal dislike many in the group felt for Pierre Trudeau ».¹⁵

Il demeurait pourtant difficile de gérer ces positions puisque les dix provinces se réunissaient toujours pour les Conférences inter-provinciales. « So you had the Group of Eight which would meet and then you had the group of ten that would meet ».¹⁶ Peter Meekison relate un incident qui reflète bien cette difficulté. Le premier ministre Bennett, qui présidait la Conférence inter-provinciale en août 1980, avait demandé à un de ses adjoints de réunir les premiers ministres en conférence téléphonique. Ce qu'il voulait, c'était le Groupe des Huit afin de discuter stratégie avec eux. Pendant la conversation cependant, Allan Blakeney a soudain demandé : « Richard, are you there? Richard, are you there? » Hatfield a fini par répondre :

¹² PAA, document 800-8/016, Gouvernement de l'Alberta, *L'Harmonie dans la diversité : Un nouveau fédéralisme pour le Canada*, octobre 1978.

¹³ Peter Lougheed, cité dans R. Sheppard et M. Valpy, *op. cit.*, p. 180.

¹⁴ C. Morin, *op. cit.*, p. 144.

¹⁵ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 70.

« Yes. », et Blakeney lui a répliqué : « This is not your call. You can't get on the phone. » Richard Hatfield a finalement raccroché.¹⁷ Les relations du Groupe des Huit avec les provinces de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick restaient bonnes, mais teintées de réserve. Le Groupe travaillait bien et offrait un front commun solide.

Les organismes bureaucratiques provinciaux

Au début des années 1980, la compétence et l'efficacité des professionnels des affaires intergouvernementales ont été essentielles à chacun de leur gouvernement. Comme le démontre clairement la revue des délibérations et des discussions constitutionnelles, ces organismes administratifs ont grandement accru les connaissances et le savoir-faire de la plupart de leurs gouvernements. Alors qu'ils devaient se pencher sur des questions très complexes, les premiers ministres des provinces pouvaient compter sur l'appui de leurs experts-conseils. Grâce aux organismes dont ils disposaient, les gouvernements ont eu accès à des analyses de fond et à un soutien constant.

Le tableau qui suit nous montre bien en ce début de négociations constitutionnelles les effectifs et budgets alloués par chacune des provinces à son organisme bureaucratique de relations intergouvernementales. Ce tableau met en lumière les disparités d'une province à l'autre et, au-delà de la taille respective de chacun des gouvernements, nous donne une bonne idée de l'importance que ces derniers accordaient à ces négociations.

TABLEAU
ORGANISMES ADMINISTRATIFS PROVINCIAUX DE 1980 À 1982 ¹⁸

Province	Structure	Effectif	Budget
Colombie-Britannique	ministère des Affaires intergouvernementales	23 professionnels (augmentation jusqu'à 43 durant la période)	2 617 000 \$
Alberta	ministère des Affaires fédérales & intergouvernementales	109 années-personnes	4 100 000 \$
Saskatchewan	ministère des Affaires intergouvernementales	5 professionnels	1 459 000 \$
Manitoba	groupe de coordination au Bureau du greffier du Conseil exécutif	25 années-personnes	200 000 \$
Ontario	ministère des Affaires intergouvernementales	25 années-personnes	1 589 000 \$
Québec	ministère des Affaires intergouvernementales	445 années-personnes	47 372 000 \$
Nouveau-Brunswick	Secrétaire du Cabinet sur les politiques et les priorités	2 professionnels	92 188 \$
Nouvelle-Écosse	Bureau des affaires intergouvernementales	7 années-personnes	non disponible
Île-du-Prince-Édouard	Secrétaire adjoint au Cabinet pour les Affaires intergouvernementales	2 années-personnes	non disponible
Terre-Neuve-&-Labrador	secrétariat des Affaires intergouvernementales	29 années-personnes	1 250 111 \$
Gouvernement fédéral	Bureau des relations fédérales-provinciales	78 années-personnes	4 400 000 \$

Comme le montre le tableau précédent, le ministère québécois des Affaires intergouvernementales du Québec comptait en 1981 445 employés, et son budget se chiffrait à plus de 47 millions de dollars, une somme phénoménale quant on la compare aux autres provinces et au gouvernement fédéral. Cependant, même si la direction des Affaires internationales grugeait une grande partie du budget de ce ministère, ce montant n'en demeure pas moins disproportionné si on le compare aux autres gouvernements. L'Alberta occupait le deuxième rang avec 109 employés et un budget de plus de quatre millions de dollars. Ces deux provinces ont joué les rôles principaux au sein du Groupe des Huit. Elles menaient les dossiers et soutenaient très fortement le Groupe tant par la prestation de leurs premiers ministres que la grande compétence technique de leurs bureaucrates.

La disparité avec les autres provinces peut s'expliquer par le fait que le Québec et l'Alberta ont créé leurs ministères dans un but plus revendicateur que les autres provinces. Ces provinces voulaient obtenir de meilleures ententes intergouvernementales qui sauraient refléter plus adéquatement la culture et les intérêts socio-économiques de leurs populations. Ainsi, ces ministères leur permettaient de mieux défendre leurs prérogatives constitutionnelles. Pour ce faire, ces ministères agissaient comme de vraies agences de coordination, et ils devaient contrôler ce qui se faisait dans tous autres ministères de leur gouvernement.

L'Ontario, la province la plus importante et la plus riche du pays, venait tout juste en 1978 de se doter d'un ministère responsable des relations intergouvernementales. Ce ministère disposait d'un budget à peu près égal à celui de l'organisme correspondant de la Saskatchewan, soit un peu plus de 1,5 millions de dollars, et comptait 25 employés. Le ministère ontarien avait cependant des pouvoirs plus limités que ceux des ministères de l'Alberta et du Québec. L'Ontario, en décidant de créer un organisme en apparence moins puissant, se voulait moins

plutôt défensif qu'offensif, se protégeant d'un gouvernement central qui pourrait chercher à empiéter indirectement sur les plates-bandes provinciales.

Il est évident que les gouvernements de l'Alberta et du Québec, ayant créé leurs ministères plus tôt, profitaient de cette institutionnalisation grâce à l'expérience de leurs spécialistes et à leur mémoire corporative. Pour ces gouvernements provinciaux, l'institutionnalisation était donc un moyen de réaliser des gains. Comme l'indique le tableau, le rôle et l'ampleur des organismes intergouvernementaux variaient beaucoup d'un gouvernement à l'autre. Ceci est attribuable selon nous à la diversité des motifs et des objectifs de chacune des provinces en matière de relations fédérales-provinciales.

Le gouvernement fédéral avait quant à lui finalement augmenté les effectifs de son Bureau des relations fédérales-provinciales, les augmentant à 78 employés. Bien que cela paraisse tout à fait nécessaire pour accomplir le travail qu'exigerait le rapatriement de la *Constitution*, la grande majorité de ces employés n'ont pas contribué aux négociations. En effet, Michael Kirby n'avait créé pour travailler sur ce dossier qu'un commando d'une douzaine de personnes. « So we never had a very big group, but the members of the group were remarkably talented people. »¹⁹

Malgré toutes les raisons ayant amené les divers gouvernements à créer un organisme chargé des relations intergouvernementales, le motif principal demeurait leur besoin d'un soutien à la table des négociations. Le rôle prépondérant de plusieurs de ces organismes était de coordonner les activités des différents ministères de leur gouvernement avec celles des autres gouvernements, et de fournir un soutien à leur premier ministre.

L'action unilatérale du gouvernement fédéral

À partir d'octobre 1980, les camps prenaient position : six provinces d'un côté, le fédéral, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick de l'autre. En prévision de son action unilatérale, le gouvernement fédéral souhaitait en référer directement au Parlement britannique de Westminster, en Angleterre. Le Premier ministre Pierre E. Trudeau avait décidé de recourir au Parlement du Canada pour faire approuver son objectif. Le 2 octobre 1980, il avait soumis son projet de rapatriement au Parlement. Ce projet de résolution comprenait ce qui suit :

- Un préambule : contenant la demande formelle d'adoption de la *Loi sur le Canada* par le Parlement du Royaume-Uni;
- La *Loi sur le Canada*, soient deux annexes :
 - l'annexe A comportait le libellé de la *Loi sur le Canada*, c'est-à-dire les formules de rapatriement; l'article 1 de la *Loi* stipulait que « La *Loi constitutionnelle* de 1980, énoncée à l'annexe B, est édictée pour le Canada et y a force de loi. Elle entre en vigueur conformément à ses dispositions »;
 - l'annexe B contenait le texte de la *Loi constitutionnelle* de 1980, dont la Charte des droits et libertés, la formule d'amendement, ainsi que des dispositions relatives à la péréquation, aux inégalités régionales et aux conférences constitutionnelles des premiers ministres.²⁰

Un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, co-présidé par le sénateur Harry Hays et le député Serge Joyal, a été mis sur pied pour étudier la proposition. « En date du 1^{er} février 1981, 914 individus et 294 groupes avaient transmis leurs vues au comité sous forme de lettres, télégrammes ou mémoires. »²¹ Le comité a ensuite présenté un rapport aux deux Chambres, proposant des modifications.

Après entente entre les différents partis politiques, et grâce au fait que les libéraux contrôlaient les deux Chambres, la proposition de rapatriement a été consolidée par de nouvelles modifications, pour être approuvée à la Chambre des communes le 23 avril et au Sénat le

²⁰ BDP, *La Constitution canadienne 1980, Projet de Résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada*, Gouvernement du Canada, pp. 7-11.

²¹ BDP, *Délibérations et rapport du comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la*

24 avril 1981. Le gouvernement fédéral n'avait plus qu'à attendre la décision de la Cour suprême du Canada sur la constitutionnalité de sa démarche. Dans l'éventualité d'une réponse favorable de la Cour suprême, le tout serait transmis sans délai à Westminster. Dans le cas d'une réponse défavorable, la proposition deviendrait nulle.

Après les réunions de septembre, un mouvement dirigé par les provinces de l'Ouest a cherché à créer un groupe pour faire obstacle à la volonté unilatérale d'Ottawa. Selon Peter Meekison, les gouvernements provinciaux s'apprêtaient à rejouer le jeu constitutionnel d'une toute nouvelle manière. « It was not only a new game, it was hard ball », ²² les provinces convenant que chacune devait agir et tenter d'influencer les membres de la Chambre des communes du Royaume-Uni à Londres par des campagnes épistolaires. Peter Meekison a piloté cette résistance. ²³ Plus directement, les provinces ont eu recours à des lobbyistes, les chargeant d'inviter individuellement certains membres du Parlement britannique à des dîners bien arrosés.

L'argument était le suivant : les lobbyistes devaient laisser entendre qu'Ottawa tenait le consentement des élus britanniques pour acquis et espérait d'eux une approbation automatique des documents. Après tout, Margaret Thatcher, Premier ministre de la Grande-Bretagne, avait déjà fait savoir que seul le gouvernement fédéral possédait la légitimité requise pour parler au nom du Canada et à négocier avec des pays étrangers.

Les bureaux que plusieurs des provinces avaient à Londres ont joué un rôle-clé dans toutes les communications avec le Parlement de Londres. Gilles Loiselle, Consul général du Québec à Londres, s'est montré très habile à réagir rapidement aux événements. La coalition était bien organisée et avait même fait imprimer du papier à en-tête spécial pour cette campagne.

²² —
²³ *Id.*, p. 47.

Les agents généraux des différentes provinces faisaient rapport à Peter Meekison, et celui-ci mettait à son tour le Groupe des Huit au courant.²⁴

La campagne a connu un certain succès, menant entre autres deux comités du Parlement de Londres à s'impliquer dans le dossier. Le premier, le comité des Affaires étrangères, présidé par Sir Anthony Kershaw, a tenu des audiences en novembre et décembre 1980. Ce comité a entendu neuf témoins : le ministre d'État du *Foreign and Commonwealth Office*, cinq de ses fonctionnaires, et trois spécialistes indépendants.²⁵ Les six gouvernements provinciaux canadiens dissidents ont présenté des mémoires au comité.²⁶ Dans son rapport, le comité confirmait l'opinion du Premier ministre Thatcher, tout en la nuancant à la conclusion no. 9 :

9. Where a requested amendment or patriation would directly affect the federal structure of Canada, and the opposition of Provincial governments and legislatures is officially represented to the UK Government or Parliament, the UK Parliament is bound to exercise its best judgement in deciding whether the request, in all the circumstances, conveys the clearly expressed wished of Canada as a federally structured whole.²⁷

Au paragraphe 114 de son rapport, le comité déclarait l'importance de trouver un critère permettant d'estimer le nombre de provinces suffisant et nécessaire à la prise de décision : « [...] a federal request that had the support of the two largest Provinces and of Provinces containing 50 per cent of the Western and 50 per cent of the Atlantic populations would be one that could be said to correspond to the wishes of the Canadian peoples as a whole. »²⁸ Ce n'était pas ce que le gouvernement fédéral voulait entendre.

En novembre 1980, un second comité britannique *ad hoc* était constitué, présidé par le député conservateur Jonathan Aitken et comportant des membres des deux Chambres de ce pays.

²⁴ *Id.*, p. 48.

²⁵ BDP, *First Report from the Foreign Affairs Committee, House of Commons, London, Session 1980-81, British North American Acts: The Role of Parliament*, 21 janvier 1981, p. iv.

²⁶ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, Eighth Annual Report to March 31, 1981*, p. 21.

²⁷ BDP, *First Report from the Foreign Affairs Committee, House of Commons, London*, p. xii.

²⁸ *Id.*, p. lvi.

Ce comité, qui n'avait pas le prestige du comité des Affaires étrangères, a cependant eu selon certains de ses membres le mérite de fortement mettre en doute le bien-fondé politique d'une action unilatérale du gouvernement fédéral canadien.

En bout de ligne, après de nombreuses pressions faites par ce dernier et sa présentation d'un document daté de mars 1981 et intitulé *The Role of the United Kingdom Parliament in the Amendment of the Canadian Constitution*, le comité Kershaw a réétudié la question et présenté un second rapport, dans lequel il résumait ainsi l'argument du gouvernement fédéral canadien :

- (i) The UK Parliament is bound to accede, automatically, to any request, in relation to the BNA Acts, if that request is made by the Parliament (or Government, without Parliament?) of Canada.
- (ii) The Present proposed request, while directly affecting (placing « limitation on ») the rights and powers of Provincial governments and legislatures as such, would not be « detrimental to provincial interests ».²⁹

Dans ce second rapport, le comité déclarait que la première proposition du gouvernement fédéral était simplement déraisonnable. Quant à la deuxième proposition, le comité croyait fermement que le Parlement du Royaume-Uni ne devait pas trancher cette question. Tout comme dans son premier rapport, le comité refusait de se prononcer sur la constitutionnalité de la démarche unilatérale du gouvernement fédéral tant que le sujet demeurait devant la Cour suprême du Canada.

Le rapport précisait que la décision de la Cour suprême du Canada allait très certainement exercer une forte pression « bound to weigh heavily » sur la Chambre des communes britannique. Le comité n'a entendu aucun témoin additionnel. Les membres ont simplement produit ce rapport en une journée de travail le 15 avril, et l'ont déposé la même journée à la Chambre des communes.³⁰ Ce second rapport n'aidait pas davantage la cause du gouvernement Trudeau.

²⁹ BDP, *Supplementary Report on the British North American Acts: The Role of Parliament, from the Foreign Affairs Committee, House of Commons, London, Session 1980-81*, 15 avril 1981, p. xxi.

³⁰ *Id.*, p. xxiii.

Ceci prouve que la campagne d'influence menée par les provinces en Grande-Bretagne n'avait pas été vaine, surtout lorsque l'on considère l'entrée en lice des autochtones du Canada.³¹ Leur position était beaucoup plus forte du point de vue juridique puisqu'ils revendiquaient une relation directe par traités avec la Couronne britannique. Cependant, probablement en raison d'un manque de cohésion de clarté quant à leur position, ils se sont avérés incapables de prouver la pertinence de leurs démarches. Bien qu'ils n'aient rien gagné du point de vue juridique, les autochtones se sont cependant faits un énorme capital politique à cette occasion, rendant d'autant plus intenable la position du gouvernement fédéral canadien devant le Parlement britannique.³²

Comme nous l'avons vu, le gouvernement de Margaret Thatcher avait pris position pour le gouvernement fédéral. Selon Michael Kirby :

We had terrific cooperation from the prime minister's office over there, I mean unofficially and behind the scenes, but it was just terrific. In fact, at one point, Trudeau made the observation that there were three women who had been incredibly helpful to us, who would never get the credit that they deserved. One was the Queen, one was Margaret Thatcher and the other was Jean Wadds, who had been made the High Commissioner to London.³³

De plus, le gouvernement fédéral avait reçu l'assurance de Londres que le gouvernement britannique s'occuperait éventuellement des difficultés soulevées par les décisions du comité Kershaw, et de ne pas s'inquiéter.³⁴

En plus de s'entendre sur une stratégie d'influence du Parlement britannique, le groupe des provinces dissidentes, sous l'impulsion de son président, le premier ministre Bennett, travaillait à l'élaboration d'une contre-proposition. À l'automne 1980, Bennett avait rencontré tous les membres du groupe afin de convenir d'une telle contre-offre. À la mi-février 1981, le

³¹ Edward McWhinney, *Canada and the Constitution 1979-1982*, Toronto, University of Toronto Press, 1982, p. 73.

³² R. Sheppard et M. Valpy, *op. cit.*, p. 187.

³³ Entrevue, Michael Kirby, 23 décembre 2002, transcription, p. 13.

³⁴ *Ibid.*

groupe des provinces dissidentes était passé de six à huit membres, ralliant à sa cause John Buchanan, de la Nouvelle-Écosse, et Allan Blakeney, de la Saskatchewan.³⁵

Les hauts-fonctionnaires des affaires intergouvernementales des huit provinces se sont rencontrés à plusieurs reprises en mars et, le 10 avril, finalisaient à Halifax la contre-proposition Smith-Schmeiser.³⁶ Le nom de ce document référerait à ses deux auteurs : Douglas Schmeiser, professeur à l'Université de la Saskatchewan, et Mel Smith, un juriste de la Colombie-Britannique.

Selon Peter Meekison, en dépit du front commun du Groupe des Huit, le Québec commençait à montrer certains signes de distance et de résistance. Le rôle du Québec au cours des négociations avait beaucoup changé après la défaite du référendum. Meekison attribuait cette évolution au fait que le gouvernement Trudeau aux élections de février 1980 avait reçu un nouveau mandat de la population qui lui donnait de l'assurance, alors que le gouvernement Lévesque était à la fin du sien et se trouvait dans une position précaire après sa défaite référendaire.³⁷ À l'approche des élections provinciales, le gouvernement Lévesque s'était montré très conciliant avec le groupe.

Ces élections devaient avoir lieu le 13 avril 1981. Pendant les cinq semaines de la campagne électorale, aucun ministre du Québec n'a participé aux réunions du Groupe des Huit.³⁸ Les fonctionnaires québécois, dont Robert Normand, y ont cependant assisté pour tenir leur gouvernement au courant. Le 13 avril, à la surprise de plusieurs, le Parti québécois était reconduit au pouvoir avec 80 députés sur 102. Certains analystes de l'époque ont attribué cette victoire au choix de l'électorat entre deux concepts de société québécoise : le fédéralisme versus

³⁵ C. Morin, *op. cit.*, p. 145.

³⁶ R. Sheppard et M. Valpy, *op. cit.*, p. 193.

³⁷ Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription p. 50.

³⁸ C. Morin, *op. cit.*, p. 226.

l'indépendantisme ; l'entreprise privée versus l'interventionnisme étatique ; les libertés individuelles versus les libertés collectives.³⁹ Quoi qu'il en soit, le premier ministre Lévesque avait maintenant un mandat fort de la population pour négocier avec le gouvernement fédéral.

Après les élections québécoises, le Groupe des Huit s'est réuni au Château Laurier, à Ottawa, pour finaliser l'ébauche Smith-Schmeiser qui devait être signée le lendemain. En effet, ils étaient à la veille de la Conférence des premiers ministres du 16 avril, à la fin de laquelle une conférence de presse avait été prévue. Les discussions sur la formule d'amendement et sur l'article 38 de la *Constitution* ont déclenché les premiers problèmes. L'ébauche originale demandait un vote des deux-tiers des provinces.

Mr. Lévesque didn't like that. He thought it was too high a threshold. He wanted it reduced. BC and Saskatchewan, which had some reservations about the opting-out clause, felt that they much preferred a significantly higher threshold. They had been the ones that pushed for the two-thirds. And Mr. Lévesque at the last minute, the Press Conference being planned for the next day, said, "I want out".⁴⁰

Le Groupe a cédé et a rabaisé le niveau à cinquante pour cent. Meekison rajoute cependant que Lévesque ne voulait plus signer quoi que ce soit. Il voulait se rendre à la conférence de presse sans signer le document, malgré l'insistance de ses sept homologues : « No, René, we've got to sign this. »⁴¹ Dans ce document les provinces avaient convenu :

- to patriate the *Constitution* of Canada ;
- to adopt a new amending formula for the Canadian *Constitution* which would recognize the equality of provinces within Canada ;
- to enter into intensive constitutional negotiations during the three-year period based on the new amending formula ; and
- to discontinue the court proceedings which the provinces initiated relative to the federal resolution.⁴²

³⁹ Graham Fraser, *PQ René Lévesque and the Parti Québécois in Power*, Toronto, Macmillan of Canada, 1984, p. 278.

⁴⁰ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 51.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, Ninth Annual Report to March 31, 1982*, p. 15.

Ce document voulait offrir une alternative à l'action unilatérale du gouvernement fédéral. La Conférence des premiers ministres provinciaux s'est tenue le 16 avril 1981 à Ottawa, sans la présence de l'Ontario ni du Nouveau-Brunswick. À cette conférence, une cérémonie de signature du document a eu lieu, sans cependant faire couler beaucoup d'encre dans les médias malgré qu'elle envoyait un message clair que les huit provinces pouvaient faire front commun face à l'équipe fédérale. Comme le disait l'honorable Sterling Lyon, premier ministre du Manitoba et président de la Conférence : « We have worked in a typically Canadian way, through compromise, through good will, through civility with this group to try to come up with something that will be good for the future of our country. »⁴³

Au milieu de tout ce brouhaha constitutionnel, le gouvernement fédéral présentait son Programme national de l'énergie le 28 octobre 1980. L'entente fédérale-provinciale sur le prix du pétrole était venue à échéance le 30 juin. Les hauts-fonctionnaires de l'Alberta et du gouvernement fédéral avaient négocié pendant le printemps et l'été 1980, mais en vain. Le Programme national de l'énergie avait trois grands buts, tels que décrits par le ministre de l'Énergie de l'époque, Marc Lalonde :

1. It must establish the basis for Canadians to seize control of their own energy future through *security* of supply and ultimate independence from the world oil market.
2. It must offer to Canadians, all Canadians, the real *opportunity* to participate in the energy industry in general and the petroleum industry in particular, and to share in the benefits of industry expansion.
3. It must establish a petroleum pricing and revenue-sharing regime that recognises the requirement of *fairness* to all Canadians no matter where they live.⁴⁴

Ces objectifs étaient nobles. Le Programme voulait principalement aider l'Ontario qui, avec la nouvelle formule de péréquation de 1976-1977, était devenue l'une des provinces

⁴³ BDP, Conférence des premiers ministres provinciaux, *Compte rendu textuel, (texte non vérifié)*, Ottawa, 16 avril 1981, p. 27.

⁴⁴ M. Fellows et M. Mertin, « The NEP: A National Economic Panacea? », dans Roger Gibbins, Keith Archer et Stan Drabek, *Canadian Political Life: An Alberta Perspective*, Iowa, Kendall/Hunt Publishing Company, 1990, p. 151.

défavorisées de la fédération.⁴⁵ Pour les provinces de l'Ouest, ce n'était encore qu'une intervention fédérale dans un domaine provincial visant à favoriser le Canada central. Malgré ses bonnes intentions, le Programme a suscité une forte opposition en Alberta, où il était perçu comme discriminatoire et punitif.⁴⁶

Pour protester, l'Alberta a accordé à son Conseil exécutif des pouvoirs extraordinaires pour réglementer la production provinciale de pétrole. Le premier ministre Lougheed annonçait le 30 octobre qu'à partir du 1^{er} février 1981, la production de pétrole de l'Alberta serait réduite de 60 000 barils par jour. Une seconde réduction de 60 000 barils par jour serait effectuée à compter du 1^{er} mai, et une troisième dès le 1^{er} août. Lougheed ajoutait aussi qu'il défendrait sa province devant les tribunaux.⁴⁷

Cette querelle entourant le Programme national de l'énergie se mêlait maintenant aux disputes constitutionnelles, compliquant d'autant les négociations. Il fallait donc commencer par régler le problème de l'énergie. En mai 1981, le gouvernement fédéral et l'Alberta recommençaient à discuter, tenant plusieurs réunions pendant l'été pour renégocier le prix et la taxe sur l'énergie, concluant une nouvelle entente le 1^{er} septembre 1981.

La fédération devant les tribunaux

Parallèlement à sa campagne en Grande-Bretagne, le Groupe des Huit décidait de défendre sa position devant divers tribunaux provinciaux. Pour ce faire, le Groupe avait choisi les tribunaux les plus susceptibles de donner raison aux provinces plutôt qu'au fédéral, arrêtant

⁴⁵ *Id.*, p. 154.

⁴⁶ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, Eighth Annual Report to March 31, 1981*, p. 23.

⁴⁷ Roy Romanow, John White et Howard Leeson, *Canada...Notwithstanding: The making of the Constitution 1976-1982*, Toronto, Carswell/Methuen, 1984, p. 116.

son choix sur ceux du Manitoba, de Terre-Neuve et du Québec.⁴⁸ Voici les questions qui ont été présentées à la Cour d'appel du Québec :

- A) La *Loi sur le Canada* et la *Loi constitutionnelle* de 1981, si elles entrent en vigueur et si elles sont valides à tous égards au Canada, auront-elles pour effet de porter atteinte :
 - i) à l'autorité législative des législatures provinciales en vertu de la *Constitution* canadienne?
 - ii) au statut ou rôle des législatures ou gouvernements provinciaux au sein de la fédération canadienne?
- B) La *Constitution* canadienne habilite-t-elle, soit par statut, convention ou autrement, le Sénat et la Chambre des Communes du Canada à faire modifier la *Constitution* canadienne sans l'assentiment des provinces et malgré l'objection de plusieurs d'entre elles de façon à porter atteinte :
 - i) à l'autorité législative des législatures provinciales en vertu de la *Constitution* canadienne?
 - ii) Au statut ou rôle des législatures ou gouvernements provinciaux au sein de la fédération canadienne?⁴⁹

La Cour du Manitoba a été la première à rendre sa décision au début de février 1981. Elle favorisait le gouvernement fédéral en rejetant presque tous les arguments de la province du Manitoba. La Cour refusait de répondre à la question A) qu'elle trouvait « spéculative et prématurée ». À la question B)(i) la réponse était négative, reposant sur des précédents historiques. La question B)(ii) recevait également une réponse négative découlant d'un manque de convention et de règle de droit dans ce sens.⁵⁰

La Cour de Terre-Neuve, quant à elle, faisait connaître sa décision à la fin de mars 1981. Les questions étaient les mêmes que celles qui avaient été soumises au Manitoba, sauf une supplémentaire ayant trait spécifiquement à Terre-Neuve et qui concernait les conditions de l'Union de 1949.⁵¹ Dans un verdict unanime contraire à celui du Manitoba, Terre-Neuve favorisait la position des provinces.⁵²

⁴⁸ E. McWhinney, *op. cit.*, pp. 74-75.

⁴⁹ BDP, Cour d'appel, Canada, Province de Québec, District de Montréal, no 500-09-498-807, *Dans l'affaire d'un renvoi à la Cour d'appel relatif à un Projet de Résolution portant adresse commune à Sa Majesté La Reine concernant la Constitution du Canada, Factum du Procureur Général du Québec*, p. 2.

⁵⁰ E. McWhinney, *op. cit.*, p. 74.

⁵¹ BDP, *In the Supreme Court of Newfoundland, Court of Appeal, decided March 31st 1981*.

⁵² E. McWhinney, *op. cit.*, p. 78.

La dernière des trois cours provinciales, celle du Québec, a statué à la mi-avril 1981. À quatre contre un, le tribunal confirmait que la procédure et la démarche fédérales étaient fondées en droit. Dans leurs observations, les juges indiquaient que la théorie du pacte était une notion purement politique sans aucun fondement juridique.⁵³

Tout juste après que le tribunal terre-neuvien ait rendu sa décision et juste avant que celui du Québec ne le fasse, soit au début d'avril, le gouvernement fédéral décidait de soumettre la question directement à la Cour suprême du Canada. L'objection première des provinces était que le rapatriement unilatéral de la *Constitution* par le gouvernement fédéral était inconstitutionnel. Le gouvernement fédéral soumettait donc ce point au plus haut tribunal du pays.

Après que la Cour Suprême ait accepté d'entendre la cause, le Groupe des Huit se réunissait en mai 1981 pour discuter d'une stratégie pour la Grande-Bretagne au cas où la Cour suprême donnerait raison au gouvernement fédéral. Peter Meekison nous rapporte que Claude Morin a alors fait grimper la tension au sein du Groupe :

Claude Morin was saying that if we win in the Supreme Court of Canada, we win. If we lose in the Supreme Court of Canada, we win because we then go to Britain. And then of course, if we win in Britain, we win. And if we lose in Britain, we win again. In fact, we win any way.⁵⁴

Les théories de Morin sentaient le séparatisme, et le « we » qu'il utilisait faisait référence au Québec et non au Groupe. Car perdre en Angleterre signifiait gagner parce qu'il s'agirait alors d'une manœuvre impérialiste britannique sur les Québécois. Ceci a fait répondre à Roy Romanow, procureur général de la Saskatchewan : « But Claude, what about "les Anglais", what do we win ? »⁵⁵

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 52.

⁵⁵ *Ibid.*

Le verdict de la Cour suprême est tombé le 28 septembre 1981 et a été télédiffusé à la grandeur du pays. La Cour, magistrale, offrait au gouvernement fédéral une victoire juridique écrasante tout en lui administrant une forte réprimande quant à la convenance de sa démarche.⁵⁶ La décision comportait plusieurs volets traitant de la constitutionnalité du projet de rapatriement du gouvernement fédéral. La première partie du jugement visait la légalité du projet : sept juges sur neuf ont penché en faveur du gouvernement fédéral. La deuxième partie du jugement portait sur le conventionnalisme du projet et, par six voix contre trois, la Cour déclarait que l'action du gouvernement fédéral allait à l'encontre des conventions établies et que le fédéral devait donc obtenir l'accord d'un « nombre substantiel de provinces ».⁵⁷

La stratégie élaborée par le gouvernement fédéral en prévision du jugement était de déclarer victoire quel que soit le verdict. Le gouvernement avait prévu des communiqués de presse pour toutes les éventualités et chacun proclamait la victoire du gouvernement fédéral. Une heure après la tombée du verdict, Michael Kirby accompagnait Jean Chrétien, alors ministre fédéral de la Justice, à la Tribune de la presse parlementaire. À toutes les questions, quelles qu'elles soient, la réponse était la même : « Nous avons demandé à la Cour suprême de statuer sur la légalité de notre démarche et la Cour est très claire. Notre démarche est légale. »⁵⁸ Le gouvernement fédéral exploitait ainsi l'opinion publique, faisant croire aux Canadiens que sa victoire était plus complète que ne le laissait entendre le jugement. Michael Kirby nous confie que son conseil à Jean Chrétien était le suivant : « Whatever you do, declare victory. »

The victory being that the Supreme Court had said it was legal. And it was at least 48 hours before the media got on to the fact that maybe we had not won as cleanly as we said we had. But by then, perception was that we had won, and therefore that we then go out and we would try once more to reach a decision. We would try to meet with them once more.⁵⁹

⁵⁶ R. Sheppard et M. Valpy, *op. cit.*, p. 240.

⁵⁷ BDP, Cour Suprême du Canada, *Décisions constitutionnelles, Jugement, 28 septembre 1981*.

⁵⁸ Entrevue, Michael Kirby, 23 décembre 2002, transcription, p. 15.

⁵⁹ *Ibid.*

Ce qui n'a jamais été dit, c'est que l'une des raisons qui ont poussé le gouvernement fédéral à retourner à la table des négociations était le refus absolu de l'Ontarien William Davis de voir la querelle se transporter en Grande-Bretagne. Donald Stevenson nous le confirme :

One thing Davis totally abhorred was the idea of having a fight over in Britain. It really disgusted him to hear us telling him that the last meeting of the Gang of eight had been to prepare for strategy in Britain. Hugh Segal and I were even potentially lining up something else in Britain, on the other side of the fence. But I know that Davis felt that it was just washing our dirty linen outside the country. It was something beyond the pale.⁶⁰

Les provinces de leur côté ont pris beaucoup plus de temps à étudier le jugement de la Cour suprême et à y réagir. La grande difficulté, selon elles, était de s'assurer qu'Ottawa comprenne qu'un « nombre substantiel de provinces » voulait dire plus de deux. En janvier 1981, le gouvernement de l'Alberta avait déjà publié une brochure à l'intention de tous les Albertains. Il s'agissait du début d'une « propagande » que plusieurs autres provinces allaient imiter. Dans cette brochure bilingue, le gouvernement albertain expliquait sa position face au gouvernement fédéral et terminait avec la réponse suivante :

Non, nous pouvons être loyaux envers notre pays tout en professant une idée du Canada différente de celle du gouvernement fédéral. Nous pouvons aider le Canada en exprimant notre opinion et en prenant position pour le pays auquel nous aspirons.⁶¹

Suite au jugement de la Cour suprême, le 28 septembre 1981, le premier ministre terre-neuvien Brian Peckford publiait une brochure contenant la conclusion suivante :

In other words, the Courts have ruled that if the *Constitution Act* passes, changes in our Terms of Union can be made without the consent of either the House of Assembly or the majority of Newfoundland voters. In other words we no longer have a contract. If the *Constitution Act* passes, we have no more guarantees !⁶²

⁶⁰ Entrevue, Donald Stevenson, 11 novembre 2002, transcription, p. 30.

⁶¹ BDP, JL 63 A62 A35f, *L'Alberta face à la question constitutionnelle*, janvier 1981, p. 4.

⁶² BDP, JL 63 PA35 C-2, Government of Newfoundland and Labrador, Brian Peckford, Premier, *The Supreme Court Judgement, It's Legal but Not Constitutional*.

Le Québec publiait à son tour au début du mois d'octobre sa brochure de 20 pages, beaucoup plus volumineuse que les deux précédentes. Elle défendait le point de vue du Québec et condamnait l'action unilatérale du gouvernement fédéral :

L'opposition du Québec au projet constitutionnel d'Ottawa et au coup de force qui le caractérise ne résulte pas uniquement de l'inévitable tension entre deux paliers de gouvernement. Les dangers qui pèsent sur le Québec, en raison de ce projet, sont réels.⁶³

On ne saura bien sûr jamais si le gouvernement fédéral aurait vraiment imposé sa résolution au Parlement du Canada et à Westminster. Ce que le jugement de la Cour suprême a accompli, doublé de la propagande des provinces, a été de forcer un retour des provinces et du gouvernement fédéral à la table des négociations.

Les négociations fédérales-provinciales de novembre 1981

Suite au jugement de la Cour suprême, le gouvernement fédéral, même s'il avait déclaré victoire, se trouvait dans l'impossibilité morale de poursuivre son projet de façon unilatérale, surtout que le premier ministre ontarien Davis poussait pour un retour à la table des négociations. Une Conférence fédérale-provinciale a donc été convoquée pour les 2, 3 et 4 novembre 1981. La stratégie du gouvernement fédéral n'avait pas vraiment changé et demeurait simple :

Ottawa has a very simple strategy at this point: on day one you show flexibility; on day two you offer the basic trade - the amending formula in exchange for the Charter; and on day three, if there is no counter-offer, out comes the referendum solution.⁶⁴

Le premier ministre Davis avait été mis au courant de l'ensemble du plan, tandis que Richard Hatfield, du Nouveau-Brunswick, n'en avait été informé que quelques heures avant le début de la séance. Hatfield aurait pu être informé plus tôt, mais il avait spécifiquement demandé au Premier ministre Trudeau de n'en rien faire. Le nombre de provinces nécessaire à une entente

⁶³ BDP, Gouvernement du Québec, *Minute, Ottawa !*, 3^{ème} trimestre 1981, p. 18.

⁶⁴ R. Sheppard et M. Valpy, *op. cit.*, p. 266.

n'avait pas été arrêté par le gouvernement fédéral, mais il lui fallait une stratégie afin de semer la dissension au sein du Groupe des Huit.⁶⁵

Du côté de ce dernier, le front commun tenait toujours bon, malgré la présence de tensions. La dernière entente du Groupe prévoyait que « Before any member of the group advanced proposals other than the provincial patriation plan, or left the alliance, it would first notify the others of its intentions ».⁶⁶ Claude Morin avait par ailleurs informé Peter Meekison et le ministre albertain que si l'une des provinces rompait le front commun, le Québec quitterait immédiatement le Groupe.⁶⁷ Ce dernier tenait ses réunions au petit-déjeuner, et les relations étaient demeurées assez cordiales lors des réunions des 2, 3 et 4 novembre.

La Conférence a débuté le 2 novembre à 10 h 15, chacun faisant son allocution d'ouverture et sa présentation. Pierre Elliott Trudeau a rappelé aux délégués la raison de leur présence à cette Conférence : « Je voudrais donc commencer en disant que nous sommes ici pour chercher un accord et que cet accord sera possible dans la mesure où toutes les parties en cause sont prêtes à faire des compromis ».⁶⁸ Il identifiait trois questions auxquelles la Conférence devait répondre :

La première : devons-nous mettre fin à ce statut de colonie juridique de la Grande-Bretagne que nous sommes encore, que nous sommes depuis 1867, depuis le début de la Confédération ? Pouvons-nous trouver la solution de ce problème et rapatrier la *Constitution* ? La deuxième question : devons-nous trouver une formule d'amendement ou voulons-nous d'une *Constitution* rigide qui nous force à rester dans un *statu quo* dont la plupart des Canadiens voudraient nous voir sortir. On the third question, and the third question is should we have a Charter of Rights for all Canadians binding on all governments of Canada? Or do we want to remain in a country where the federal government has its Bill of Rights, each of the provincial governments have a Charter of Rights or a Bill of Human Rights, but there is no Charter of Rights for all Canadians, no common values that we can say we all hold in common and which are written into our *Constitution*?⁶⁹

⁶⁵ Entrevue, Michael Kirby, 23 décembre 2002, transcription, p. 52.

⁶⁶ R. Romanow, J. White et H. Leeson, *op. cit.*, p. 193.

⁶⁷ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 52.

⁶⁸ BDP, Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la *Constitution*, *Compte rendu textuel*, (non révisé et non officiel), Ottawa, 2-5 novembre 1981, p. 3.

⁶⁹ *Id.*, pp. 3-4.

Il continuait sur ces trois points en s'attardant plus particulièrement sur la Charte des droits. Finalement, il concluait en disant : « We would be prepared to be flexible on timing and substance, but we cannot be flexible on the principle of a charter itself, no more than you have been in your various provinces. »⁷⁰ Il a alors passé la parole à l'Ontario.

Le premier ministre Davis a débuté en disant : « I have come here with a desire to find legitimate areas of compromise or consensus ». ⁷¹ Il remerciait par la suite le Premier ministre du Canada et le premier ministre de l'Alberta d'avoir réglé la question de l'énergie. Ainsi, selon lui, ils avaient beaucoup contribué à éclaircir le débat constitutionnel en le dégageant d'une source de confusion pour le grand public. Davis concentrait cependant son discours sur la proposition de procédure de modification de la *Constitution*, déclarant que sa province était flexible sur le veto accordé aux termes de la résolution fédérale :

[...] we are quite prepared on any agreement that could be reached to have a formula that does not in fact give the Province of Ontario the right of veto. We would be prepared to accept some number of provinces, some percentage of population, would even be prepared to include in that sort of approach recognition of the Western Region. I am not saying an individual province, but the Western Region and the Atlantic provinces because I think the reality is, Mr Prime minister, I think Canadians really want to be fair-minded.⁷²

Malgré le fait que le premier ministre ontarien n'était plus le médiateur de son camp, celui-ci se montrait très conciliant et très accommodant envers les provinces dissidentes, surtout l'Alberta. Le premier ministre québécois a quant à lui directement contesté la légitimité de la résolution fédérale. René Lévesque a notamment affirmé :

J'ai donc mandat du Parlement québécois de demander au Premier ministre fédéral s'il entend se rendre à cette demande officielle du Parlement du Québec, adoptée à l'unanimité des partis, s'il est prêt à renoncer à agir de façon unilatérale et à poursuivre les négociations dans le respect des conventions constitutionnelles clairement définies par la Cour suprême ? À mon sens il ne saurait y avoir de négociations valables ni de chances raisonnables de succès sans un tel changement d'attitude de la part de nos vis-à-vis. Et je

⁷⁰ *Id.*, p. 11.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Id.* p. 15.

le dis avec d'autant plus d'assurance que de notre côté, nous, les huit provinces, nous avons fait un sacré bout de chemin depuis un an.⁷³

Lévesque ajoutait qu'il avait des problèmes avec l'enchâssement de la Charte des droits dans la *Constitution*. Selon lui, « Le caractère constitutionnel d'une telle charte aurait pour effet de transférer aux tribunaux, définitivement, à des personnes nommées et non pas élues, et qui proviennent d'un segment plutôt limité de la société en général, de transférer à ces gens l'arbitrage final de plusieurs questions qui, derrière les droits sont en fait des questions politiques ». ⁷⁴

Il questionnait directement la légitimité de la résolution fédérale en affirmant que Trudeau devrait déclencher une élection s'il voulait un mandat pour rapatrier la *Constitution*. « [...] il me semble qu'on n'a pas le droit de mettre ainsi le peuple canadien tout entier devant un fait accompli, en toute décence; avant d'aller à Londres, il faudrait aller devant le peuple. » ⁷⁵ Il terminait en affirmant que si l'on voulait le rapatriement, il serait facile de s'entendre. La suggestion québécoise de retourner devant la population cadrerait exactement avec la stratégie fédérale, mais elle créerait de grands problèmes au premier ministre Lévesque.

Son tour venu, le premier ministre Lougheed a débuté en constatant que les Canadiens pourraient entendre les points de vues des premiers ministres sur la *Constitution*. Il ajoutait ensuite qu'il aimerait que tous aient la chance de reprendre la parole à la clôture de la Conférence, qu'elle soit un succès ou non, pour en commenter les conclusions. Puis il ajoutait :

I don't think it is overly dramatic to say that this is a very important crossroad for our confederation. The federal government can try and press on and change our *Constitution* without the agreement of the provinces, with all the division and the antagonism that will result, not for a short period of time but for many years; or it can sincerely sit down and try and work out our differences without threats but in an atmosphere of negotiation. ⁷⁶

⁷³ *Id.*, p. 19.

⁷⁴ *Id.*, p. 21.

⁷⁵ *Id.*, p. 25.

⁷⁶ *Id.*, p. 68.

Il poursuivait par un long discours sur la tradition historique des négociations fédérales-provinciales et sur le fait que le gouvernement fédéral n'avait jamais encore agi unilatéralement. Il qualifiait d'insultant le processus unilatéral de rapatriement de la *Constitution*. Il continuait en citant la Cour suprême, indiquant que sa province croyait qu'une formule d'amendement juste et équitable susciterait un consensus. Il décrivait alors ce que l'Alberta ne voulait pas voir dans pareille formule :

To have an amending formula that gives the federal government not only the veto but control over proposed amendments in the way that has been suggested, and then to have an amending formula where provinces are looked on and their position on the basis of population, provides a situation that is unacceptable to Albertans because it gives us a double penalty. [...]

We pay twice for our smaller population: once on our lack of influence except on a limited basis through the House of Commons and secondly now through a proposal which you have in your resolution that takes into consideration that there are provinces, or our total population and the population again would be overriding of an amending formula. So, if you want to speak about fairness, I think that aspect of fairness must be considered.⁷⁷

Pour lui, la tâche à laquelle la Conférence devait s'atteler était de s'entendre sur le rapatriement et sur une formule d'amendement acceptable à tous. Le ton du discours du premier ministre de l'Alberta, tout comme celui du premier ministre du Québec, en était un de défi qui contrastait beaucoup avec celui, plus conciliant, du premier ministre ontarien Davis.

Des autres provinces, le seul premier ministre à se démarquer a été Sterling Lyon, du Manitoba, qui était opposé à la Charte des droits.⁷⁸ Il faut cependant se rappeler que les Manitobains iraient aux urnes deux semaines plus tard et que Lyon cherchait à s'attirer leurs votes en véhiculant cette position par le truchement de la télévision. Le premier ministre Richard

⁷⁷ *Id.*, p. 76.

⁷⁸ *Id.*, p. 39.

Hatfield, du Nouveau-Brunswick, a été le seul à présenter une proposition détaillée au groupe,⁷⁹ bien qu'aucun de ses homologues n'ait semblé intéressé.⁸⁰

Les premiers signes de dissension au sein du Groupe des Huit sont venus de William Bennett, de la Colombie-Britannique, qui incitait tous ses partenaires à faire des compromis. Il ajoutait que malgré le fait qu'ils avaient signé l'accord du mois d'avril, il estimait que ce n'était pas la seule solution. Angus McLean, de l'Île-du-Prince-Édouard, déclarait pour sa part que la *Constitution* lui convenait dans son état actuel et qu'elle ne nécessitait aucune modification. Allan Blakeney, de la Saskatchewan, appuyait les commentaires de William Bennett. Quant à Brian Peckford, il affirmait que les participants ne devraient pas être intransigeants et qu'il était prêt à faire des compromis.⁸¹

Ce que William Bennett n'a pas mentionné lors de la Conférence, ce sont les négociations secrètes que sa province avait eues avec l'Ontario. Suite au jugement de la Cour Suprême, et à l'insu des autres membres du Groupe des Huit, des hauts-fonctionnaires de la Colombie-Britannique avaient en effet entamé, avec l'accord tacite de William Bennett, des négociations avec leurs homologues de l'Ontario. Norm Spector, chef de cabinet du premier ministre Bennett, et Jim Matkin, responsable des relations intergouvernementales de la Colombie-Britannique, cherchaient un terrain d'entente entre le Groupe des Huit et les autres provinces et avaient tenu plusieurs rencontres avec des hauts-fonctionnaires de l'Ontario.⁸²

⁷⁹ BDP, document 800-15/004, Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la Constitution, 2-5 novembre 1981, Documents, Nouveau Brunswick, *Proposition relative à la Charte des droits*.

⁸⁰ BDP, Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la Constitution, *Compte rendu textuel, (non révisé et non officiel)*, Ottawa, 2-5 novembre 1981, p. 33.

⁸¹ BDP, Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la Constitution, *Compte rendu textuel, (non révisé et non officiel)*, Ottawa, 2-5 novembre 1981, p. 85.

⁸² Entrevue, Donald Stevenson, 11 novembre 2002, transcription, p. 31.

La séance de l'après-midi s'est déroulée à huis clos, les délégations étant limitées à trois membres chacune. La journée de travail s'est terminée à six heures sans qu'aucun progrès n'ait été accompli. Le marchandage avait cependant commencé.

Le lendemain, 3 novembre, la réunion a été beaucoup plus houleuse et des propos acerbes ont été échangés toute la matinée. Le premier ministre Davis a lancé les négociations avec les autres provinces. Il était prêt à accepter la procédure de modification de la *Constitution* que proposait le Groupe des Huit si ce dernier acceptait la Charte des droits. Davis reprenait plus ou moins son rôle de médiateur entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Après le déjeuner, Bill Bennett présentait une contre-offre déjà approuvée par l'Ontario. Celle-ci semblait recueillir la faveur du Groupe des Huit. Après l'avoir étudiée, le Groupe a chargé les premiers ministres Davis, Bennett et Buchanan de la soumettre au Premier ministre Trudeau. À la surprise générale, cette offre a déclenché la colère du Premier ministre, qui l'a immédiatement rejetée :

His voice nearly hissing, he accuses them of being dupes of Lévesque, of being led around by the nose by a separatist premier. History, he says, will judge them harshly. It is a rare performance, raw prime ministerial anger. Whether it is real or feigned may never be known. But it seems to emanate from every pore. The message is clear: the premiers will have to choose between him and Lévesque. There is no middle ground. They must do what is right for Canada, he says. He is prepared to make concessions, to save face. But if they think he is mortally wounded by their attacks, they are wrong.⁸³

John Buchanan garde de cette rencontre un souvenir très amer et confirme qu'il a rarement vu dans sa carrière des gens piquer une telle colère. Pour Pierre Elliott Trudeau, le désaccord avec le premier ministre Lévesque dépassait le plan professionnel, il était aussi très personnel. La journée s'est donc terminée donc sur cette note peu reluisante.

La dernière réunion de la Conférence devait avoir lieu le mercredi 4 novembre. Le Groupe des Huit commençait à montrer des signes de fatigue au petit-déjeuner. Blakeney a

⁸³ R. Sheppard et M. Valpy, *op. cit.*, pp. 276-277.

présenté une proposition de la Saskatchewan, et Bennett a informé ses partenaires qu'il était prêt à appuyer la section portant sur l'éducation dans la langue de la minorité. Lévesque n'était d'accord ni avec la position de Blakeney ni avec celle de Bennett.

Pendant ce temps, trois ministres de la Justice, Jean Chrétien (fédéral), Roy Romanow (Saskatchewan) et Roy McMurtry (Ontario), se rencontraient au Centre des conférences pour évaluer la situation. Ils ont envisagé quatre options possibles, retenant comme la plus susceptible de réussir celle d'accepter la procédure d'option de retrait (*opting-out*). Celle-ci devait se faire sans compensation fiscale. Cette option servirait d'échange à la proposition Hatfield qui, elle, comportait une dérogation législative (devant faire l'objet d'une étude subséquente) à l'égard des droits désignés. Ils ont donc décidé de tenter de convaincre leurs collègues que la Conférence n'aboutirait à rien à moins de trouver une troisième voie.⁸⁴

L'avant-midi a débuté par l'annonce par Lévesque de son intention de quitter la Conférence vers midi, décision qui a alimenté les débats jusqu'à la pause-café. À la reprise des travaux, Trudeau a décidé d'attendre. Vers 11 h 45, alors que Lévesque parlait de nouveau de partir vers midi, Trudeau est intervenu avec une proposition qui n'était en fait ni plus ni moins qu'un piège, ce que confirme Michael Kirby⁸⁵ : un référendum national. Trudeau savait pertinemment qu'aucune province ne voulait d'un référendum, et surtout pas l'Alberta. Le premier ministre Lougheed l'a par la suite confirmé dans ses remarques de clôture :

Finally, and I know others disagree with me, but as a parliamentarian I believe very strongly that decisions should be made by political leadership, not made by way of referendum and that a referendum is a divisive approach. I appreciate others disagree with me, but I feel very, very strongly about that.⁸⁶

⁸⁴ R. Romanow, J. White et H. Leeson, *op. cit.*, p. 203.

⁸⁵ Entrevue Michael Kirby, 23 décembre 2002, transcription, p. 27.

⁸⁶ BDP, Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la *Constitution*, *Compte rendu textuel*, (non révisé et non officiel), Ottawa, 2-5 novembre 1981, p. 129.

Trudeau comptait sur le fait que Lévesque était fatigué et très émotif. De fait, Lévesque a mordu à l'hameçon, faisant une grande erreur en acceptant le référendum sans au préalable consulter le Groupe des Huit. « Lévesque abandoned the Group of Eight on the issue that they passionately cared about [...] the Group collapsed, that's essentially what happened. »⁸⁷ Le plan du gouvernement fédéral avait marché ! Ajournant immédiatement les travaux, Trudeau est sorti de la salle pour se diriger vers la presse télévisée, à laquelle il a annoncé en direct que le Québec venait tout juste d'acquiescer à un référendum national. Il va sans dire que Lévesque avait décidé de rester pour les travaux de l'après-midi.

En début d'après-midi, Trudeau a annoncé les intentions de son gouvernement : il entendait demander au Parlement britannique d'adopter tout d'abord la Résolution formulée par le Canada. La proclamation de cette Résolution serait par la suite soumise à un référendum au Canada. Trudeau a précisé que l'intention n'était pas de suspendre tout le processus pendant deux ans pour ensuite s'en remettre à un référendum s'il n'y avait pas d'entente, comme plusieurs semblaient le croire. Il envisageait plutôt de mener le plan à son terme, lequel n'attendrait alors que le verdict de la population du Canada.

Le reste de l'après-midi a été riche en rebondissements. En effet, le Groupe des Huit, qui avait jusqu'ici tenu bon et conservé un front commun, a commencé à montrer de sérieux signes de dissension. Trudeau avait jeté un pavé dans la mare, réussissant à fissurer le mur que lui opposait le Groupe. De petits groupes se sont donc formés pour retravailler les diverses propositions et essayer de sauver la situation. Le plus connu reste le clan Chrétien-Romanow-McMurtry, et l'entente qu'ils ont élaborée a été surnommée le « kitchen deal »⁸⁸. Des rumeurs circulaient également concernant une proposition inédite du premier ministre Blakeney, venant se

⁸⁷ Entrevue, Michael Kirby, 23 décembre 2002, transcription, p. 27.

⁸⁸ R. Romanow, J. White et H. Leeson, *op. cit.*, p. 205.

rajouter à celles déjà connues, dont celles de Peckford et de Hatfield. C'est donc sous ces auspices que les participants ont décidé de poursuivre les négociations le lendemain, 5 novembre. En fait, les négociations ne faisaient que commencer, et les heures qui allaient suivre porteraient à l'avenir le nom de « nuit des longs couteaux ».

La nuit des longs couteaux

Après avoir quitté la Conférence cette journée-là, les membres de la délégation du Québec se sont rendus à leur hôtel, l'Auberge de la Chaudière, situé à Hull. La seule communication qu'ils ont reçue du Groupe des Huit est un coup de téléphone vers 20 heures leur rappelant la réunion du petit-déjeuner prévue pour le lendemain matin. Toutes les autres délégations avaient élu domicile dans des hôtels du centre-ville d'Ottawa, la plupart d'entre elles au Château Laurier.

Plusieurs groupes ont décidé de se réunir ce soir là, ce qui a fait prendre aux événements une vitesse et une tournure que personne ne contrôlait vraiment. Une session de travail s'est organisée avec les hauts-fonctionnaires de quatre provinces : la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et Terre-Neuve.⁸⁹ Les représentants de la Saskatchewan faisaient aussitôt connaître aux autres participants la proposition Chrétien-Romanow-McMurtry. Ils se sont d'abord penchés sur la Charte des droits et celle de ses parties qui devrait faire l'objet d'une « dérogation législative ». Après de longues discussions, les quatre provinces ont décidé que toutes les sections de la Charte, à l'exception des dispositions visant les droits démocratiques, devraient être soumises à cette dérogation. Les quatre ont ensuite déterminé que les droits linguistiques devraient être soumis à la procédure d'adhésion volontaire (*opting-in*). Quant aux clauses sur les droits des autochtones, elles ont tout simplement disparu du document. Après

⁸⁹ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 53.

avoir pris connaissance du document, le premier ministre Blakeney a décidé de téléphoner à ses homologues pour juger de leur appui.

Au même moment, une réunion spéciale du Cabinet fédéral était en cours, lors de laquelle Chrétien déclarait qu'il croyait pouvoir sauver la situation :

He recounts his conversations with certain provincial ministers. But while Chrétien is optimistic that something can be salvaged, Trudeau is not. "Romanow can't deliver", the Prime Minister snaps at one point. "The premiers will never buy it. They'll never desert Lévesque".⁹⁰

Chrétien sentait qu'un mouvement était en train de se former pour lequel il était le contact fédéral avec les provinces par l'entremise de Romanow. Il avait besoin de l'appui du Premier ministre Trudeau. Certains ministres présents à cette réunion doutaient des intentions de Jean Chrétien dans cette affaire :

When Trudeau returns to the living room, he argues strongly in support of the referendum solution because the "integrity" of the reforms are [sic] important and he wants to leave the tie-breaking mechanism for his successors. Besides, if Ottawa wins the referendum, it would set an historic precedent that would right the pendulum once and for all. Some think Trudeau has already made up his mind what to do. Others believe he is only playing the Socratic doubter and is really leaning the other way. Once again, the majority view appears to be for a referendum. There is no clear counter-offer on the table, and the prospect of merely some vague consensus of provinces that may or may not satisfy the Supreme Court's dicta is not enough on which to make a final decision.⁹¹

Le référendum n'était pourtant qu'un bluff de la part de Trudeau. Ce n'était qu'une monnaie d'échange dans les négociations avec les provinces et il n'a jamais eu l'intention de se rendre jusque-là.⁹² La menace d'un référendum avait été utilisée pour forcer la main des provinces. Pendant toutes les semaines précédentes, le gouvernement fédéral avait effectué des sondages privés dans toutes les provinces, lesquels indiquaient que plus de 80 % de la population

⁹⁰ R. Sheppard et M. Valpy, *op. cit.*, p. 293.

⁹¹ *Id.*, p. 295.

⁹² Entrevue, Michael Kirby, 23 décembre 2002, transcription, p. 28.

était favorable à la Charte des droits. Le gouvernement fédéral s'était assuré que tous les premiers ministres étaient bien au courant de ces chiffres.

La pression sur les premiers ministres provinciaux était donc très forte ce soir-là pour trouver un terrain d'entente et un compromis. L'ébauche finale du document Blakeney a été terminée vers une heure du matin. Lougheed a téléphoné à Lyon le lendemain matin et a reçu son accord. Lougheed n'a cependant pas communiqué avec Lévesque. Peter Meekison nous dit que : « There was never any understanding that Lougheed would contact Lévesque. He was never asked to phone. There was never any say "you call René". »⁹³ La croyance générale voulait pourtant que Lougheed le contacte. Dans une lettre du 5 mai 1982 au premier ministre Lougheed, René Lévesque écrivait en parlant des pourparlers de la nuit du 4 au 5 novembre 1981 : « En plus, l'ancien ministre des Affaires intergouvernementales de la Saskatchewan a admis, dans une lettre datée du 9 mars, que le Québec avait été délibérément exclu de ces pourparlers. »⁹⁴

Le matin du 5 novembre, c'est Michael Pitfield qui expliquait la proposition en détail à Trudeau, qui concluait alors qu'il s'agissait là de la meilleure entente qu'ils puissent négocier. Lorsque Chrétien lui a téléphoné pour indiquer que huit provinces⁹⁵ s'étaient ralliées à l'entente, il a accepté.

Selon son habitude, Lévesque est arrivé en retard à la réunion du petit-déjeuner du Groupe des Huit. La réunion était presque terminée. Peckford lui a annoncé qu'ils avaient une nouvelle proposition et que le document était placé près de son assiette. Lévesque était furieux et a accusé

⁹³ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 53.

⁹⁴ *Le Rapatriement de la Constitution : La correspondance de Lougheed et Lévesque*, Kingston, Université Queen's et Canada West Foundation, 1999, p. 30.

⁹⁵ Le Manitoba et le Québec n'étaient pas encore au courant de l'entente.

les autres d'avoir monté une cabale dans son dos. Tous se sont levés et ont quitté la salle, à l'exception de Lougheed. La conversation entre Lougheed et Lévesque restera confidentielle.⁹⁶

À 9 h 30, la réunion des 11 premiers ministres débutait. Lévesque a pris la parole pour indiquer qu'il était toujours intéressé à un référendum. Est-ce que Trudeau était toujours prêt à en considérer l'idée? Peckford a alors proposé l'entente survenue pendant la nuit, que neuf gouvernements provinciaux,⁹⁷ en plus du gouvernement fédéral, appuyaient désormais. Seul le gouvernement du Québec s'y opposait. Toutes les provinces ont donc signé le document sauf le Québec.

L'accord, connu comme l'*Entente constitutionnelle du 5 novembre*, se résume ainsi :

- patriation, thereby achieving full Canadian sovereignty;
- a new amending formula for future amendments to the *Constitution* based on the principle of constitutional equality of provinces;
- a Charter of Rights and Freedoms which includes a clause designed to preserve the tradition of parliamentary supremacy;
- clarification and strengthening of provincial jurisdiction over natural resources;
- a commitment to the principle of equalization and the reduction of regional disparities to promote equal opportunities for Canadians.⁹⁸

La clé de l'entente est la formule d'amendement, presque calquée sur la formule proposée par l'Alberta en 1979 et rédigée par le sous-ministre de son ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales, Peter Meekison. Le 5 novembre 1981, la chance avait souri à Trudeau, qui avait pu tirer parti d'une scission au sein du Groupe des Huit pour s'allier les provinces anglophones. Il semble qu'il était d'entrée de jeu persuadé qu'une entente avec le Québec serait impossible, ce qui s'est avéré vrai.

La Résolution concernant la *Constitution*, telle qu'amendée par l'Entente constitutionnelle du 5 novembre, a été approuvée par la Chambre des communes le 2 décembre, et six jours plus

⁹⁶ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 53.

⁹⁷ Sterling Lyon avait rallié les rangs le matin même.

⁹⁸ PAA, *Department of Federal and Intergovernmental Affairs, Ninth Annual Report to March 31, 1982*, p. 18.

tard par le Sénat. Le 8 décembre, par le biais d'une adresse commune des deux Chambres à sa Majesté la Reine, la Résolution a été transmise pour approbation au Parlement britannique. La Chambre des communes du Royaume-Uni a avalisé la Résolution le 8 mars, et la Chambre des Lords le 25 mars 1982. Le 29 mars, les amendements constitutionnels recevaient la sanction royale. L'entrée en vigueur de l'*Acte constitutionnel* était finalement proclamée par la Reine à Ottawa lors d'une cérémonie de signature sur la Colline parlementaire le 17 avril 1982.

Conclusions

L'aventure constitutionnelle avait été amorcée d'abord et avant tout en réponse aux problèmes du Québec et à la suite d'une promesse de Trudeau de renouveler la *Constitution* si la population votait Non au référendum. Il est donc très difficile de considérer que l'entente sur le rapatriement de la *Constitution* a été une victoire, surtout lorsque ce rapatriement s'est fait sans le Québec, lequel a été complètement isolé. Le premier ministre Lougheed croyait qu'il était injuste de rapatrier la *Constitution* sans le Québec. Il n'était pas seul à le croire car Gordon Robertson, l'ancien greffier du Conseil privé, abondait dans le même sens.⁹⁹

De plus, l'entente finale n'a pas tenu compte des idées qui avaient été proposées dans les milieux fédéralistes du Québec. Le rapport Pépin-Robarts et le Livre beige de Claude Ryan proposaient tous deux des modifications à la division des pouvoirs et aux institutions fédérales. Elles ne se retrouvent pas dans l'entente. Cependant, si difficile que le processus de négociations ait été, il y a eu entente, et la *Constitution* a bel et bien été rapatriée.

Contrairement à ce que certains croyaient, Trudeau n'est pas la personne qui a dénoué l'impasse. Comme nous l'avons vu, il faut plutôt attribuer ce résultat au travail de coulisses des ministres et fonctionnaires. L'Albertain Peter Lougheed, avec son influence sur les autres

⁹⁹ Entrevue, Michael Kirby, 23 décembre 2002, transcription, p. 30.

premiers ministres, y avait également beaucoup contribué. Il ne s'agissait pas du travail d'une nuit ni de quelques jours. Il s'agissait plutôt de l'aboutissement, le 5 novembre 1981, d'années de travail et de négociations.

L'Ontarien William Davis a, malgré son affiliation avec le gouvernement fédéral, quand même réussi à récupérer pour l'Ontario un rôle de médiation entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le phénomène de la conciliation des intérêts des élites avait beaucoup à voir avec l'entente du 5 novembre. En effet, les négociations de dernière minute entre les partis démontre bien que le système de négociations doit, dans les cas difficiles, encore s'en remettre au marchandage et à la conciliation des élites.

En réalité, cette « victoire » n'en était pas une. Les années qui l'ont suivie en témoignent. Tout avait commencé par une tentative de répondre aux besoins du Québec par la voie de modifications constitutionnelles. Au bout du compte, l'entente a exclu le Québec. Il faut donc se demander si tout cela n'avait pas en fait pour but de satisfaire le besoin de Pierre Elliott Trudeau de passer à l'histoire et de se « réaliser » en tant que personne?

Les organismes intergouvernementaux ont pour leur part eu une incidence certaine sur les négociations fédérales-provinciales et sur les ententes qui en sont résultées. Mais qu'en est-il de leur contribution en ce qui a trait à la résolution des conflits au sein de la fédération? Le professeur Donald Smiley est d'avis que de tels organismes essaient avant tout d'étendre l'autorité législative, le prestige et le statut de leur gouvernement.¹⁰⁰ D'après lui, les professionnels des affaires intergouvernementales ont une vision unidimensionnelle lorsqu'il s'agit de défendre les pouvoirs liés à leurs champs de compétence, soient les questions d'ordres constitutionnel et juridictionnel. Il en résulte des conflits et des tensions dans les relations entre

¹⁰⁰ Donald Smiley « An Outsider's Observations of Federal-Provincial Relations Among Consenting Adults », in Richard Simeon., *Confrontation and Collaboration – Intergovernmental Relations in Canada Today*, Institute of Public Administration of Canada, Toronto, 1979, p. 110.

les gouvernements, ce qui engendre une crise politique, car l'intégrité juridictionnelle et le statut politique sont les éléments fondamentaux des relations fédérales-provinciales.¹⁰¹

Notre étude confirme ce fait dans quelques cas mais pas dans tous. Il est dangereux de généraliser surtout lorsqu'il s'agit de personnalités, de valeurs et d'intégrité personnelles. Les relations intergouvernementales sont avant tout des « relations » entre les intervenants.

Tel que mentionné plus haut, cependant, le rôle et l'influence des professionnels des relations intergouvernementales n'étaient pas les mêmes d'un gouvernement à l'autre pendant les négociations constitutionnelles. Dans le cas de certains gouvernements, tels le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, les professionnels ont eu un rôle plutôt mineur, et ce même dans le domaine constitutionnel. Dans le cas du gouvernement fédéral, du Québec, de l'Alberta, de la Saskatchewan, de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et de Terre-Neuve, les professionnels ont pu considérablement peser dans la balance grâce à leur compétence technique et à leurs connaissances des dossiers.

Ces organismes de relations intergouvernementales ont en quelque sorte cimenté les positions provinciales. C'est notamment ce qui a permis au Groupe des Huit de se rendre si loin et de maintenir une aussi longue cohésion malgré les divergences d'intérêts de ses membres. Il a été très difficile de sortir de l'impasse et de faire évoluer les positions de chaque groupe. En fait, il a fallu que le Premier ministre Trudeau recoure à des subterfuges machiavéliques, telle la menace d'un référendum pour y réussir. Les organismes provinciaux étaient très puissants, et la valeur du soutien technique et du savoir-faire qu'ils ont su fournir à leurs gouvernements témoigne de cette force.

Le recours à l'histoire orale dans ce chapitre nous a permis de clairement présenter le processus de bureaucratisation des relations fédérales-provinciales entre les gouvernements au

¹⁰¹ *Id.*, p. 111.

Canada. Ces archives sonores constituent en soi un nouvel élément qui vient enrichir l'histoire des relations intergouvernementales de ces années.

Nous avons constaté dans ce chapitre que les bureaucraties provinciales ont exercé un rôle substantiel au Canada pendant cette période et qu'elles ont influencé les ententes entre les gouvernements. Plusieurs de ces ententes ont vu le jour grâce au travail de pré-négociation de ces fonctionnaires. Les bureaucraties ont aussi été responsables du développement des stratégies aux conférences des premiers ministres. Bien que la décision finale soit toujours demeurée la responsabilité ultime du Premier ministre, les conseils et avis de la bureaucratie ont eu un grand poids dans la balance.

CONCLUSION

Une nouvelle vision

L'originalité de cette thèse repose en partie sur les entrevues tenues avec six anciens fonctionnaires, et nous croyons avoir réussi par le recours à cette histoire orale à présenter clairement le processus bureaucratique des relations fédérales-provinciales au Canada. Ces archives sonores constituent en soi un élément nouveau qui vient enrichir l'histoire des relations intergouvernementales de ces années. Richard Simeon, en étudiant les négociations constitutionnelles menant à la Charte de Victoria, décrivait pour la première fois le processus de négociations fédérales-provinciales en ces termes : « federal-provincial diplomacy ».¹

La définition du mot « diplomatie » dans le dictionnaire Larousse se lit comme étant la « science des rapports internationaux »². Étant de nature inter-étatique, les rapports qu'entretiennent entre eux les gouvernements au sein de la fédération canadienne relèvent en effet beaucoup de la diplomatie. Comme nous l'avons vu dans les pages précédentes, il s'agit en fait d'une diplomatie interne de style inter-étatique à l'intérieur d'un même État et qui s'apparente beaucoup à la diplomatie internationale.³

De plus, les relations fédérales-provinciales au Canada se déroulent entre les représentants du pouvoir exécutif de chacun des gouvernements. Les gouvernements des provinces ont eu au fil des ans tendance à vouloir s'approprier une partie du pouvoir tout en défendant leurs positions, menant de ce fait à une décentralisation de la fédération. Au cours de l'histoire, seuls certains événements extraordinaires comme les deux grandes guerres ont provoqué une centralisation des pouvoirs à Ottawa. En temps normal, la tendance reste vers la décentralisation parce que la

¹ Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.

² *Petit Larousse illustré*, Paris, Librairie Larousse, 1987, p. 317.

³ Entrevue, Claude Morin, 8 novembre 2002, transcription, p. 14.

nature même du système l'encourage. De toute évidence, la structure inter-étatique des relations contribue en grande partie à cette décentralisation puisque certains gouvernements provinciaux seront toujours portés à défendre leurs acquis et à tenter d'en accroître la portée.

L'évolution du système fédéral au Canada a créé une situation où le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux sont à la fois autonomes dans leurs domaines de compétence exclusive et interdépendants dans les domaines partagés. Le gouvernement fédéral est le négociateur le plus puissant, bien sûr, mais il est aussi le seul gouvernement à avoir la responsabilité du bien commun de la fédération.

On peut dire que les Pères de la Fédération, en fondant les relations fédérales-provinciales sur un modèle inter-étatique, ont répondu aux besoins de l'époque. De fait, ce système a relativement bien fonctionné jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les conflits étaient réglés par les premiers ministres par le biais de la conciliation des intérêts des élites et, lorsque cela s'avérait impossible, les gouvernements recouraient au Comité judiciaire du Conseil privé de la Grande-Bretagne pour trancher les litiges.

Ce n'est qu'avec l'émergence de l'État providence et la multiplication des programmes conjoints entre les provinces et le gouvernement fédéral dans les années 1950 que le système inter-étatique a commencé à montrer des signes de faiblesses. L'époque du fédéralisme bureaucratique a été caractérisée par un manque général de coordination des programmes de la part des gouvernements. Les rencontres au niveau exécutif avaient nettement augmenté, mais le contrôle politique était presque impossible à exercer à cause de l'absence de coordination.

À la fin des années 1950, les gouvernements provinciaux voulaient plus d'autonomie et de contrôle dans les domaines relevant de leur compétence constitutionnelle. Compte tenu de l'évolution d'après-guerre, l'institutionnalisation des relations intergouvernementales était inévitable. Gordon Robertson, du gouvernement fédéral, nous le confirme :

I think the establishment of these offices among all the governments was absolutely essential when the governments became more active as they did with social policy and doing things for the public. [...] these organizations [...] made for better policy. They made more trouble for us at the federal level, but I think on the whole they were a desirable development. I think they were a necessary development.⁴

Il a donc fallu attendre 1961 et la création au Québec du premier ministère des Affaires fédérales-provinciales avant de voir les provinces s'affirmer et revendiquer de façon systématique le contrôle des programmes relevant de leur compétence. En 1971, l'Alberta créait son ministère des Affaires intergouvernementales et lui donnait à peu près les mêmes pouvoirs et fonctions que celui du Québec. L'Ontario faisait de même en 1978 mais accordait à son ministère des pouvoirs et des fonctions beaucoup plus limités.

Both Quebec and Alberta felt they had some very specific Quebec and Alberta interests they had to defend against federal encroachments. With Alberta, it was authority over natural resources, in particular oil and gas. In Quebec, it was a whole range of things under provincial jurisdiction. And I think there was a sense that you needed a body with teeth that would ensure that you didn't have the federal government creeping in. But we didn't have that fear in Ontario, because in a sense we felt that we were reasonably comfortable in the federation.⁵

Le gouvernement fédéral avait au sein du Conseil privé pendant ces années une équipe d'experts chargés de la coordination des relations fédérale provinciales. Les provinces et le gouvernement fédéral disposaient donc de tous les systèmes de soutien nécessaires à leur prise de décision.

Le fédéralisme exécutif au Canada passe pour la conséquence logique de l'évolution tant du système de gouvernement canadien que du Cabinet, dont le rôle est devenu de plus en plus grand dans tous les gouvernements visés.⁶ Au chapitre des relations intergouvernementales, nous croyons cependant que c'est avec l'apparition des ministères des Affaires intergouvernementales qu'est né et a grandi le fédéralisme exécutif. En effet, venant compléter la toile déjà tissée au

⁴ Entrevue, Gordon Robertson, 5 novembre 2002, transcription, p. 22.

⁵ Entrevue, Donald Stevenson, 11 novembre 2002, transcription, p. 24.

⁶ Donald Smiley, *The Federal Condition in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Limited, 1987, p. 83.

niveau politique, un réseau complexe de comités, sous-comités, rencontres, communications et négociations venait d'être créé au sein de la bureaucratie. Tout cela a transformé le système canadien de relations fédérales-provinciales, et ce au niveau de la prise de décision, de la conciliation des intérêts des élites, et même du consensus.

Cette nouvelle bureaucratie a fondamentalement modifié le processus politique canadien. Il a donc fallu trouver un nouvel équilibre entre l'influence des fonctionnaires et celle des maîtres politiques. La ligne de démarcation entre le monde politique et le monde bureaucratique n'était pas rigide et certains bureaucrates la traversèrent sans problème. Tout ceci nous montre qu'il est difficile de généraliser dans le domaine des relations car beaucoup repose sur les personnalités et les styles de gestion des individus en poste.

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, les six hauts-fonctionnaires en poste entre 1960 et 1982 qui nous ont offert leurs témoignages ont exercé leurs fonctions de manière assez différente les uns des autres. Il s'agissait de Gordon Robertson et Michael Kirby au gouvernement fédéral, de Claude Morin et Robert Normand pour le Québec, de Donald Stevenson pour l'Ontario et de Peter Meekison pour l'Alberta.

Le fonctionnaire par excellence, admiré et considéré par plusieurs comme le modèle classique à suivre, était sans contredit Gordon Robertson. Celui-ci avait trouvé un bon équilibre dans son rôle de bureaucrate face au monde politique. « Robertson was really one of the great public servants of Canadian history and he never crossed the line. »⁷

Par ailleurs, Robert Normand, Donald Stevenson et Peter Meekison ont effectué leur travail à peu près de la même manière. Ils étaient des bureaucrates et connaissaient bien les limites de leurs fonctions. Pour la classe politique, ils étaient conseillers, générateurs d'idées et

⁷ Entrevue, Michael Kirby, 23 décembre 2002, transcription p. 44.

voyaient à tout le soutien physique et intellectuel des dossiers intergouvernementaux. Mais ils demeuraient très prudents et restaient de leur côté de la ligne de démarcation.

Claude Morin a quant à lui exercé ses fonctions d'une manière beaucoup plus politique. En l'absence d'un ministre en titre durant ses premières années, il a par la force des choses effectué plusieurs des fonctions caractéristiques de ce dernier. Il se rapportait directement au premier ministre et au Cabinet. En comparant ses deux postes officiels successifs de sous-ministre et de ministre, Morin nous a confié : « Je ne dirais pas monter de niveau, mais changer de responsabilité - d'avoir une responsabilité politique officielle alors que lorsque l'on est sous-ministre, la responsabilité politique officielle revient au ministre. Cela dit, c'est à peu près le même travail. »⁸ Comme sous-ministre, il s'est donc acquitté de ses fonctions de bureaucrate d'une manière toute particulière avec un pied du côté politique. Comme ministre, il ne s'est départi que de la partie administrative de son travail, confiée à son sous-ministre.

Quant à Michael Kirby, il est arrivé au Conseil privé en 1980 avec le retour au pouvoir du gouvernement Trudeau. Kirby avait une approche unique et quelque peu controversée. « I was in a public service position, but nobody doubted that I could also cross the line. »⁹ En effet, Michael Kirby n'en a jamais fait un secret. Il voyait son rôle d'une façon tout à fait différente des autres fonctionnaires. Il ajoute même : « Because I could cross the line either way, none of the provincial guys would mind dealing with me, because they would think they were dealing with a politician. So we didn't need a minister to do that function. »¹⁰ Les *provincial guys* auxquels il fait ici référence sont les employés « politiques » des provinces. Comme nous l'avons

⁸ Entrevue, Claude Morin, 8 novembre 2002, transcription, p. 4.

⁹ Entrevue, Michael Kirby, 23 décembre 2002, transcription, p. 3.

¹⁰ *Id.*, p. 6.

vu dans les chapitres précédents, les autres fonctionnaires n'étaient pas tout à fait à l'aise de transiger avec lui.

Kirby croyait que les agences centrales se concentraient trop sur le processus, ce qu'il croyait être un grave problème. Il a donc changé la culture du Bureau du Conseil privé pour en faire une organisation axée sur les résultats. Pendant son mandat de sous-ministre, il s'est occupé des dossiers du référendum, du Programme national de l'énergie et de la *Constitution*. Son approche était simple : il était en charge d'une guerre, ou à tout le moins d'une opération commando.¹¹ Il était là non seulement pour mettre de l'avant les positions du gouvernement fédéral mais aussi pour s'assurer que ce dernier atteindrait ses objectifs sans jeux diplomatiques. Il n'aimait faire affaire qu'avec les sous-ministres provinciaux qui partageaient ses idées, ce qui en froissait plusieurs, dont Peter Meekison¹² et Donald Stevenson¹³, qui croyaient quant à eux qu'il était préférable de négocier avec tout le groupe, que tout le monde s'entende ou non.

Comme nous venons de le voir, les bureaucrates n'exerçaient pas leurs fonctions de façon uniforme, et certains n'hésitaient pas à traverser ou même à déplacer la ligne démarquant le politique du bureaucratique. Donald Smiley faisait valoir en 1980 que la nouvelle classe que constituaient les experts des relations intergouvernementales avait pour rôle premier de protéger et d'étendre les pouvoirs de la juridiction dont ils relevaient.¹⁴ Notre étude nous a montré que cette définition, bien qu'exacte dans certains cas, ne s'applique pas à tous les gouvernements ni à tous les bureaucrates. Les provinces n'ont pas toutes donné les mêmes pouvoirs et fonctions à leur ministère, et les hauts-fonctionnaires n'ont pas tous décidé d'exercer leurs fonctions de la même manière.

¹¹ *Id.*, p. 12.

¹² Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 58.

¹³ Entrevue, Donald Stevenson, 11 novembre 2002, transcription, p. 32.

¹⁴ R. Simeon, « Les relations intergouvernementales dans le Canada d'aujourd'hui : un résumé des discussions », dans R. Simeon, *Confrontation et collaboration – Les relations intergouvernementales dans le Canada d'aujourd'hui*, L'Institut d'administration publique du Canada, Toronto, 1979, p. 25.

De façon générale, on peut conclure que le soutien apporté par les divers organismes étudiés a permis, par l'entremise de leurs hauts-fonctionnaires, d'influencer leurs gouvernements respectifs et d'en renforcer le pouvoir de négociation. Le poids et l'étendue de cette influence varient cependant d'un gouvernement à l'autre puisque qu'elle aussi dépend en partie de la personnalité des intervenants et du rôle qu'ils veulent faire jouer à leur organisme. En effet, un homme tel que Claude Morin a, lorsqu'il était sous-ministre des Affaires intergouvernementales du Québec, personnellement laissé sa marque sur les gouvernements pour lesquels il a œuvré.

D'autres gouvernements, tel l'Ontario, ont choisi quant à eux de se doter d'organismes de soutien efficaces où les hauts-fonctionnaires, tout en exerçant une certaine influence, n'avaient pas le mandat de revendiquer activement de meilleures conditions. Cela n'exclut certes pas l'influence qu'ils exerçaient sur leur propre gouvernement, mais il est à supposer que cet ascendant n'avait pas la même portée. Les fonctionnaires responsables des relations fédérales-provinciales au gouvernement fédéral ont pour leur part toujours eu une grande emprise sur leur gouvernement et sur leurs collègues provinciaux. Tous les organismes étudiés ont influencé leur gouvernement à un moment ou à un autre dans la formulation des politiques.

Les réponses aux questions de départ

Les premières questions que cette thèse soulevait étaient plutôt générales, cherchant à savoir si certains gouvernements avaient bénéficié de la nature décentralisatrice du système canadien, et visant à connaître les rôles que s'étaient attribués les provinces et le gouvernement fédéral pendant cette période.

Pour répondre à ces questions, il faut revenir aux débuts de l'institutionnalisation de chacune des provinces étudiées puisque chaque gouvernement a donné à son organisation des pouvoirs différents. Deux provinces, l'Alberta et le Québec, étaient d'avis que leurs ministères

des Affaires intergouvernementales avaient pour mission principale de protéger et de promouvoir les intérêts de leurs gouvernements. Ceci compliquait d'autant la défense des intérêts nationaux.¹⁵ L'Ontario et le gouvernement fédéral avaient une toute autre approche. Mais n'oublions pas qu'il est impossible de généraliser à propos des provinces, chacune ayant un agenda et une vision du fédéralisme qui lui était propre.

The Atlantic Provinces were always cooperative as far as the federal government was concerned, because essentially they're pretty dependent on the federal government economically, financially and in other ways. The west is different [...] I do not think you can generalize. In the case of Quebec, which had the best-organised federal-provincial office, they had Claude Morin and a lot of other very able people. I think that the way they developed policy and persuaded Jean Lesage and succeeding premiers on them was ingenious. They were creative and they were troublesome as far as we were concerned in the federal government. But that was their job.¹⁶

En effet, il ne fait aucun doute que le Québec des années 1960 a, grâce à son ministère des Affaires fédérales-provinciales, bénéficié du système et réussi, par des ententes asymétriques telles dans le dossier des régimes de pensions, non seulement à décentraliser le système mais à se tailler une place particulière dans la fédération. Le Québec, par la défense de ses droits et par l'exercice de ses pouvoirs, traçait la voie pour les autres provinces. La province s'est non seulement érigée en défenderesse des droits provinciaux, mais a de plus créé un outil provincial de négociation avec le gouvernement fédéral en poussant pour le retour des Conférences inter-provinciales. Le Québec avait sans contredit un ministère proactif qui lui a permis d'atteindre ses objectifs de négociation avec les autres gouvernements.

Pour la province de l'Alberta, il a fallu attendre l'accès au pouvoir du parti conservateur de Peter Lougheed pour voir la province s'organiser et créer un ministère des Affaires intergouvernementales. Celui-ci a réussi à transformer le rôle et la place de la province au sein

¹⁵ Entrevue, Donald Stevenson, 11 novembre 2002, transcription, p. 34.

¹⁶ Entrevue, Gordon Robertson, 5 novembre 2002, transcription, p. 22.

de la fédération. Le ministère préparait les réunions et s'assurait que le ministre ou le premier ministre avait toute l'information nécessaire à la prise de décision.

With the department, the degree or level of preparation was much greater. The briefing books that were prepared by the department for the Conferences covered a wide range of issues that now preceded the meeting. Then the follow-up after the meetings in terms of how do you read the meeting, what happened, where do we stand, the assessment, you had all the things to do an in-depth analysis.¹⁷

De plus, le ministère albertain coordonnait toutes les relations intergouvernementales de la province. L'Alberta dans les années 1970, en défendant ses droits sur le pétrole et le gaz naturel, est devenue le porte-étendard des droits provinciaux. Grâce au soutien de son ministère, le premier ministre Lougheed a également réussi à procurer à sa province un siège d'importance à la table des négociations. De gouvernement junior, l'Alberta devenait l'un des joueurs importants dans la fédération. L'Alberta a su tirer avantage de la nature décentralisatrice du système canadien en empêchant que le gouvernement fédéral ne s'approprie le contrôle des ressources naturelles de la province, sans contredire sa source de revenus la plus importante. En parlant de l'influence de l'Alberta dans les années 1970, Peter Meekison nous disait :

The influence has improved considerably. And it's interesting, I think, that this influence continues today. In part, it is because Ontario abdicated or gave up its role. They were no longer the principal spokesperson for the Anglophone or English-speaking provinces. They were in tune with the federal thinking and the federal policy. So who would speak for the provinces in terms of provincial rights? In Alberta, Lougheed took on that role.¹⁸

Quant à l'Ontario, elle a d'emblée décidé de ne pas demander à son ministère de coordonner ou de centraliser toutes ses relations intergouvernementales. Son ministère a reçu des pouvoirs bien moindres que ceux du Québec et de l'Ontario. L'Ontarien Donald Stevenson croyait qu'un ministère des Affaires intergouvernementales se devait de ne pas entraver le travail des ministères sectoriels lors de l'étude d'échanges intergouvernementaux. Selon lui, un

¹⁷ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 56.

¹⁸ *Id.*, p. 19.

ministère des Affaires intergouvernementales ne devait pas être une entité qui bloque ou empêche les ententes. Pareil ministère devait plutôt apporter une perspective plus large et faciliter les réunions intergouvernementales thématiques entre, par exemple, divers ministères de l'environnement, de la santé ou autres. Selon Stevenson, le personnel du ministère des Affaires intergouvernementales ne devait pas agir pendant les réunions comme des « niet people ».¹⁹

Le poids de l'Ontario au sein de la fédération avait au cours des années toujours valu à cette province une place de choix à la table des négociations. Dans les années 1960, la nouvelle attitude du Québec a réussi à ébranler cette position. Le premier ministre Robarts, suivant les conseils de son comité consultatif sur la *Constitution*, s'était fait le médiateur dans la fédération. Dans les années 1970, le revirement économique de la province a forcé le premier ministre William Davis à se tourner vers le gouvernement fédéral pour défendre les intérêts de sa province. Le ministère des Affaires intergouvernementales de l'Ontario n'a jamais été conçu comme arme offensive contre le gouvernement fédéral. Au contraire : la croyance en Ontario à l'époque était que « what's good for Ontario is good for Canada ».²⁰ Selon Peter Meekison, cette conviction s'est reflétée dans le Programme national de l'Énergie de 1980 et a été l'une des justifications de l'alliance de l'Ontario avec le gouvernement fédéral.²¹

Le rôle du gouvernement fédéral a quant à lui toujours été subordonné au style de gestion de ses Premiers ministres. Sous Pearson, il s'agissait d'une période de fédéralisme coopératif qui reflétait son style. Ainsi, le gouvernement fédéral se donnait un rôle plus conciliant. Sous Trudeau, ardent défenseur d'un fédéralisme plus centralisateur, les confrontations étaient plus communes. Son organisme de coordination des relations fédérales-provinciales n'a jamais

¹⁹ Entrevue, Donald Stevenson, 11 novembre 2002, transcription, p. 36.

²⁰ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription p. 13.

²¹ *Ibid.*.

vraiment fourni que de l'expertise, sans coordonner ces relations. De fait, Michael Kirby nous apprend du Bureau des relations fédérales-provinciales du gouvernement fédéral que :

On any major federal-provincial subject, there are really two types of issues. There are those that I would call ongoing routine stuff, like the files of the department of Health or the department of Trade. They should do their own thing. Then there are issues that have the ability to affect the government as a whole, that is to say either because they are the absolute central priority of the government or because their failure would result in considerable damage to the government as a whole. Those issues will inevitably or ought to inevitably be managed by a separate process.²²

Michael Kirby fait valoir que le Bureau du Conseil privé ne devait se consacrer qu'à la deuxième catégorie d'enjeux, ceux qui affectaient l'ensemble du gouvernement. Selon lui, il n'était pas nécessaire que le Bureau des relations fédérales-provinciales se mêle de la routine. « The notion that you need an ongoing process, I have never been a supporter of that. In fact, we didn't run the Bureau of federal-provincial relations that way. I ran the Bureau as a problem-solving unit. »²³

Cette thèse s'interrogeait aussi sur l'impact de l'institutionnalisation et de la bureaucratie sur le système. Nous voulions savoir si l'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales avait eu un effet positif ou négatif sur les négociations. Nous voulions aussi mesurer l'influence de la bureaucratie sur le débat politique et sur le processus de négociation, car nous nous demandions si elle avait conduit à une amélioration ou un alourdissement de ce processus.

Avant l'institutionnalisation, la prise de décision était plus facile, et ce pour des raisons très simples. Moins de personnes étaient impliquées, puisqu'il n'y avait que les politiciens et quelques fonctionnaires. Les gouvernements étaient plus petits. Et ils devaient faire face à moins de problèmes, étant confrontés à moins d'implications sociales.²⁴

²² Entrevue, Michael Kirby, 23 décembre 2002, transcription, p. 33.

²³ *Id.*, p. 34.

²⁴ Entrevue, Claude Morin, 8 novembre 2002, transcription, p. 12.

Dans les négociations fédérales-provinciales, il y avait toujours quelqu'un qui finissait par décider, et ces personnes étaient évidemment les élus du peuple, les premiers ministres. Ceci est encore vrai. Cependant, avec l'accroissement des interventions et la complexité des problèmes, l'institutionnalisation a modifié quelque peu cette situation. En 1980, plusieurs provinces s'étaient dotées d'organismes chargés des relations intergouvernementales. Selon la province, les effectifs pouvaient varier de 2 à 445 employés. Gordon Robertson nous dit :

I think the debate was certainly better than it would have been if they had been trying to operate without these offices. Because the problems were complicated, they needed to have the basic information and they needed to consider what any adjustments meant, whether they were helpful or otherwise. So overall, to repeat, I think they were unavoidable, necessary and on the whole helpful.²⁵

Ce qui a changé à la table des négociations, selon Claude Morin, c'est que de nombreuses discussions se tenaient entre les fonctionnaires avant que leur premier ministre ne prenne sa décision. Ces fonctionnaires avaient fait des études et des analyses et réfléchi à l'intérieur de leur ministère aux implications et conséquences de cette décision. Le premier ministre était donc beaucoup mieux renseigné sur le fond des dossiers et sur les effets pervers de telle ou telle décision. Les discussions sont devenues plus serrées et plus longues parce que les premiers ministres connaissaient mieux leurs dossiers grâce à l'intervention préalable des fonctionnaires. Les premiers ministres ne pouvaient plus improviser à une conférence fédérale-provinciale sans auparavant se référer à leurs fonctionnaires qui, eux, connaissaient souvent mieux les sujets. Les dossiers étaient devenus beaucoup plus complexes.²⁶

Selon Peter Meekison, le degré de préparation à la table des négociations était assurément plus grand. Cependant, toujours selon lui, le débat restait directement lié aux personnalités

²⁵ Entrevue, Gordon Robertson, 5 novembre 2002, transcription, p. 23.

²⁶ Entrevue, Claude Morin, 8 novembre 2002, transcription, p. 11.

impliquées, demeurant de ce fait impossible à prescrire et donc du strict ressort des premiers ministres.²⁷

Les bureaucrates, par le biais de leurs recherches, analyses et conseils, ont apporté une profondeur au débat qui lui manquait. Ceci a cependant ralenti le processus de décision à la table puisque les implications et les conséquences de ces décisions étaient dès lors connues. La création des bureaucraties a donc forcément complexifié les relations intergouvernementales. Cependant, il y a un autre côté à la médaille et celui-ci nous montre que les bureaucraties ont aussi contribué à clarifier et rehausser le niveau des décisions finales.²⁸

La dernière série de questions auxquelles nous nous proposons de répondre touchait au consensus, cherchant à savoir si la bureaucratisation avait facilité ou compliqué le consensus. Nous nous demandions également si l'institutionnalisation des relations avait modifié ou rendu caduc le phénomène de la conciliation des intérêts des élites.

Comme nous l'avons vu tout au long des chapitres précédents, le consensus est devenu plus difficile à atteindre suite à la bureaucratisation. Selon Claude Morin :

À mon point de vue, les fonctionnaires ne pouvaient pas faciliter le consensus. Par parce qu'ils ne voulaient pas, mais parce qu'ils faisaient valoir aux preneurs de décisions, les premiers ministres, divers points de vue qui étaient complexes et qui le sont encore, et qui rendent la décision plus difficile, parce que les problèmes sont liés [...] On ne peut pas dire qu'il n'y a plus de consensus aujourd'hui, mais c'est plus délicat à atteindre parce que les problèmes sont plus compliqués.²⁹

Pendant les années 1950, il n'y avait dans les provinces aucun spécialiste des questions fédérales-provinciales. Il n'y en avait qu'à Ottawa. Le rapport de force a changé après l'institutionnalisation, lorsque les provinces se sont à leur tour dotées de tels spécialistes. Le consensus pouvait encore se faire, mais il était plus difficile à atteindre qu'avant parce qu'il y

²⁷ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 56.

²⁸ Entrevue, Robert Normand, 11 novembre 2002, transcription, p. 22.

²⁹ Entrevue, Claude Morin, 8 novembre 2002, transcription, p. 12.

avait plus d'éléments dans chacun des dossiers et que ces dossiers étaient plus nombreux.³⁰ L'institutionnalisation a donc changé le rapport de force à la table des négociations puisque certains premiers ministres provinciaux avaient désormais un soutien égal et parfois supérieur à celui que recevait le Premier ministre fédéral.

Pour Peter Meekison, les résultats dépendaient cependant beaucoup des personnalités et des intérêts que ces personnes véhiculaient ou voulaient défendre. « In other words, Ontario could be very well briefed on energy and Alberta could be well briefed also, but it doesn't mean that because you are well briefed you are going to necessarily come to an agreement. »³¹ Il croyait également que le consensus pouvait être plus difficile à atteindre s'il y avait plusieurs sujets sur la table en même temps. En 1980, par exemple, il était impossible de négocier simultanément les dossiers de l'énergie et de la *Constitution*. Il était donc important de régler celui de l'énergie le plus rapidement possible afin qu'il n'influence pas celui de la *Constitution*. Selon Meekison, un consensus n'est possible que s'il y a une volonté de trouver des solutions : « If there is no willingness on the part of the participants to find a common ground, if you don't find that willingness, then you can talk and talk, and nothing will happen. »³²

Tout ce processus demeurerait basé sur des relations humaines, et la chose la plus importante pour Meekison était : " [...] to keep the lines of communications open and you have to talk. »³³ Au bout du compte, les élus doivent prendre les décisions. Citant en exemple les négociations de la dernière heure, le 4 novembre 1981, Meekison rajoute :

You could see that an agreement was possible in November 1981 when Premier Bennett of BC said that he could go along with minority language and education rights. Mr. Davis at some point in the meeting said, Ontario can give up its veto on the amendment formula. When these signals are given, you can see major shifts in position.³⁴

³⁰ *Id.*, p. 13.

³¹ Entrevue, Peter Meekison, 17 décembre 2002, transcription, p. 57.

³² *Ibid.*

³³ *Id.*, p. 59.

³⁴ *Ibid.*

Le consensus dépendait donc beaucoup des personnalités des premiers ministres puisque ce sont eux qui concluaient les négociations. La bureaucratie, avec sa recherche et ses analyses des dossiers, améliorait la compréhension des dossiers mais ralentissait ce faisant le processus. Mieux informés, les premiers ministres prenaient pourtant des décisions plus éclairées car ils en pesaient beaucoup mieux les conséquences. Les côtés positifs étant annulés par les points négatifs, il demeure donc impossible d'affirmer que la bureaucratie a facilité ou nui au consensus.

Quant au système de conciliation des intérêts des élites, il est clair qu'il a bien fonctionné sous sa forme traditionnelle jusqu'aux débuts de l'institutionnalisation des relations intergouvernementales. L'apparition du fédéralisme exécutif a cependant transformé la notion même de conciliation des intérêts des élites. En effet, après l'institutionnalisation des relations intergouvernementales, cette conciliation signifiait désormais plus que des rencontres entre premiers ministres pour régler des problèmes, puisque les hauts-fonctionnaires venaient se rajouter à l'équation. La définition du concept s'est transformée pour englober tant la volonté politique des premiers ministres que l'expertise des hauts-fonctionnaires.

Par ailleurs, le système de relations fédérales-provinciales, découlant du pouvoir exécutif, laissait peu de place à un débat démocratique à l'échelle nationale, excluant les débats publics ou un forum national de résolution des conflits. Ce problème était devenu apparent dès les premières retransmissions télévisées des Conférences fédérales-provinciales vers la fin des années 1960. Le public canadien pouvait pour la première fois observer le déroulement des relations fédérales-provinciales du pays, mettant ainsi en lumière le système de conciliation des intérêts des élites, surtout lorsque les 11 premiers ministres décidant de l'avenir du pays optaient de poursuivre leurs travaux à huis-clos. Ces mêmes premiers ministres, désormais surveillés par

leurs électeurs, avaient davantage tendance à défendre les intérêts de leur province et de leur région que de chercher à faire des compromis.

Les conférences fédérales-provinciales ont donc cessé d'être le lieu où s'exerçait le pouvoir de décision final, tout accord pouvant devenir caduc si la population ou le Cabinet d'une province forçait cette dernière à s'en retirer. Dans les années 1970, nous avons eu l'exemple de la Charte de Victoria : après s'être entendus à la table des négociations, les premiers ministres ont dû retourner chez eux faire entériner leur décision par leur province. Au Québec, le premier ministre a en fin de compte refusé d'y adhérer, répondant ainsi à diverses pressions, dont celles de la population. C'était l'impasse.

Et en cas d'impasse, tout s'arrêtait puisqu'il n'y avait aucun mécanisme de résolution des conflits. Nous avons vu ce phénomène lors du rejet par le Québec des formules d'amendement Fulton et Fulton-Favreau. Malgré que ces négociations aient mené à des ententes à la table des négociations, ces deux formules ont en bout de ligne été rejetées par le Cabinet québécois, et sont mortes de ce rejet, nulle médiation ni compromis n'étant possible.

Autre exemple, celui du rapatriement de la *Constitution* en 1981. Ce cas est typique du système actuel, lequel favorise les situations où l'absence de consensus crée automatiquement des perdants. « In fact, the constitutional discussions channelled the efforts of intergovernmental affairs departments into what often seemed to be win-lose arguments, buttressed by that huge philosophical split over where Quebec should be in the federation. »³⁵ Depuis l'institutionnalisation, plusieurs exemples dans l'histoire des relations fédérales-provinciales au Canada prouvent que la présence de perdants, réels ou présumés, suite aux négociations affaiblit à long terme le système fédéral. Les problèmes de l'Alberta et du Québec avec le gouvernement

³⁵ Entrevue, Donald Stevenson, 11 novembre 2002, transcription, p. 34.

central dans plusieurs dossiers ont provoqué une méfiance de leur population envers les partis politiques traditionnels, et l'émergence en politique fédérale de nouveaux partis régionaux.

Nous avons vu que toutes ces tensions se reflètent aussi au niveau bureaucratique. En effet, bien que l'influence du haut fonctionnaire se fasse sentir tout d'abord dans son rôle de conseiller auprès de l'élite politique, cette influence a en contrepartie une certaine responsabilité sur les résultats. En plus d'être lui-même expert dans son domaine, le haut fonctionnaire est aussi responsable du travail de cette bureaucratie et a le dernier mot sur le travail de celle-ci. Le sous-ministre a le pouvoir de décider quelles idées bureaucratiques seront soumises au ministre et quelles voies d'action seront conseillées. Il n'en demeure pas moins que la vision du fédéralisme qui caractérise les bureaucraties reflète et reflétera toujours celle des maîtres politiques. En exemple, nous pouvons donner Robert Normand qui, lui-même fédéraliste, a travaillé pour un gouvernement péquiste dont il défendait les idées sans les partager.

Notre thèse a certainement démontré l'importance de la bureaucratie dans tout le processus de négociations fédérales-provinciales. Il s'agit d'un domaine très peu étudié et nous croyons sincèrement qu'il serait plus que souhaitable de lancer des projets de recherche sur différents angles du sujet. Cela est d'autant plus important que les dernières années ont vu les méthodes de communications bureaucratiques complètement changer. Il n'y a qu'à penser aux courriels et aux télécopies qui n'ont pas seulement révolutionné les méthodes de travail mais aussi réduit considérablement les documents d'archives. Pour ces raisons, nous croyons que les archives traditionnelles devront être complétées de plus en plus par des archives sonores. Le travail que nous avons fait sur cette thèse nous porte à croire que l'histoire orale prendra de plus en plus d'importance dans les années à venir.

ANNEXE I

Histoire orale

A) LE DÉROULEMENT DES ENTREVUES

Nous avons choisi de n'interroger que des sous-ministres, principalement parce qu'ayant été les chefs administratifs responsables des bureaucraties, ceux-ci avaient le dernier mot sur leur travail. Aussi, étant les conseillers directs des ministres, ce sont eux qui avaient le pouvoir de décider quelles idées bureaucratiques seraient soumises à leur ministre et quelles voies d'action seraient conseillées. Les 6 personnes interrogées ont rempli les fonctions de sous-ministre des relations fédérales-provinciales dans les années couvertes par notre étude, et elles nous ont donné leur vue unique de bureaucrate sur les événements.

De tous les bureaucrates que nous voulions rencontrer, nous avons dû renoncer à trois : au Québec, Arthur Tremblay, qui est maintenant décédé; au gouvernement fédéral, le sénateur Michael Pitfield dont la maladie de Parkinson est trop avancée et qui ne peut plus soutenir une entrevue; finalement en Alberta, Harold Millican, qui est aussi maintenant décédé. Pour l'Ontario, M. Donald Stevenson a non seulement occupé les fonctions de sous-ministre à partir de 1978, mais il a occupé une série de postes, tous reliés aux affaires fédérales-provinciales à partir de 1963. Pour le Québec avec Claude Morin, nous avons eu en prime les vues du ministre à partir de 1976.

L'entente prise avec les 6 personnes interrogées, soient Claude Morin, Robert Normand, Gordon Robertson, Michael Kirby, Peter Meekison et Donald Stevenson, était que :

- L'entrevue serait enregistrée sur bande magnétique;
- Une transcription écrite de cette entrevue serait faite;
- Cette transcription leur serait remise pour corrections ou retrait de texte, et ils ne seraient pas cités hors contexte.
- Les transcriptions et les bandes magnétiques demeureraient en notre possession et rien ne serait de nouveau utilisé sans la permission des personnes précédentes.
- Robert Normand a refusé d'être cité. La raison donnée est qu'étant à la retraite, il ne voulait pas d'ennui.

Aussi, tous ont reçu à l'avance le document intitulé *Questionnaire*, que nous avons préparé en français et en anglais et qui contenait un résumé de la thèse, le but de la thèse, la liste des participants à la recherche, les objectifs des entrevues, la liste des événements que nous voulions couvrir ainsi qu'une liste de questions générales ayant pour but d'orienter les discussions. Deux des entrevues ont été effectuées en personne (Robertson et Kirby), les autres au téléphone.

Concernant la fiabilité de l'information obtenue, il faut se rappeler que les hommes interrogés ont tous occupé des postes de confiance dans leurs gouvernements respectifs, qui demandaient des gens honnêtes. Leur intégrité n'est pas remise en question. Ils ont raconté leur vérité avec leur point de vue, et ils n'ont tu que les points difficiles. Ils savaient tous que nous questionnerions les autres sur les mêmes sujets, et nous avons pu tester la véracité de certaines affirmations en recoupant les témoignages. Quand est venu le temps de garder ou de rejeter

certaines de leurs affirmations, nous nous sommes fiés à notre propre expertise en matière d'administration publique et à notre connaissance du sujet des relations fédérales-provinciales.

Le recours à l'histoire orale dans notre document de thèse a non seulement permis de directement questionner cette histoire mais aussi de se rapprocher du sujet. Nous n'avons pas seulement lu sur le sujet et interprété des documents statiques, nous avons eu une interaction directe avec les intervenants de cette histoire.

B) LE DOCUMENT DISTRIBUÉ À TOUS LES PARTICIPANTS

QUESTIONNAIRE

Titre de la thèse:

Diplomatie interne: L'histoire de l'institutionnalisation des relations intergouvernementales au Canada (1960-1982)

Résumé de la recherche:

Constitué en fédération en 1867, le Canada a connu la nécessité de rencontres et de négociations entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux. Pour des raisons constitutionnelles et historiques, le pays s'est doté dans ses relations avec les provinces d'un système fédéral inter-étatique (*interstate federalism*). D'après Roger Gibbins¹, ce système fonctionna assez bien de 1867 jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Après la guerre, un fédéralisme dit de coopération vit le jour et le gouvernement central utilisa son pouvoir de dépenser pour s'immiscer de plus en plus dans des domaines de compétence provinciale. C'est alors que les conflits sont devenus plus apparents et se sont en fait multipliés.

Étant donné le système inter-étatique en vigueur au Canada, certains gouvernements provinciaux ont donc cru bon de s'organiser et de se munir de systèmes de soutien permanents. À ce jour, plusieurs gouvernements ont institutionnalisé ce service dont l'Alberta, l'Ontario, le Québec et le gouvernement central. Depuis leur création, ces bureaux appuient les efforts de leur gouvernement respectif à l'égard des relations que chacun entretient autant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fédération.

Les bureaux mis sur pied à cette fin ont joué un rôle important depuis leur création, certes, mais plus particulièrement encore pendant la période précédant le rapatriement de la Constitution en 1982. En raison notamment de l'interdépendance des politiques des gouvernements, des adaptations constitutionnelles et de la péréquation, une forme de « fédéralisme exécutif » a progressivement vu le jour. Ce fédéralisme exécutif est décrit par Donald Smiley comme les relations entre les hauts fonctionnaires et les élus des gouvernements provinciaux et du gouvernement central². Le réseau le mieux connu, puisque le plus visible, est sans doute les conférences fédérales-provinciales des premiers ministres. Le moins connu, bien que le plus courant, prend la forme d'ententes administratives entre les deux ordres de gouvernement.

Au niveau fédéral, ce n'est qu'en 1964, sous le gouvernement Pearson, que des efforts concertés pour coordonner les relations fédérales-provinciales ont été entrepris³. Tel que l'a indiqué James Ross Hurley⁴, on a dû attendre jusqu'en février 1968 pour assister à la création, au sein du Bureau du Conseil privé, du Secrétariat des relations fédérales-provinciales. Le mandat du Secrétariat a d'abord consisté à seconder le Premier ministre dans son examen des questions

¹ Roger Gibbins, "Federalism and Regional Alienation", dans Martin Westmacott et Hugh Mellon, *Challenges to Canadian Federalism*, Prentice Hall Canada Inc., Scarborough, 1998.

² Donald Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, Second Edition, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1976, p. 54.

³ Gordon Robertson, *L'évolution du rôle du Bureau du Conseil privé*, présenté à la 23^e assemblée annuelle de l'Institut d'administration publique du Canada, Régina, 1971.

⁴ James Ross Hurley, *Le fédéralisme exécutif*, Bureau du Conseil Privé, 1998.

constitutionnelles. En janvier 1975, le Secrétariat devenait le noyau du nouveau Bureau des relations fédérales-provinciales et, R. G. Robertson, son premier secrétaire.

En 1961, le Québec créa le ministère des Affaires fédérales-provinciales. Ce ministère reçut le mandat de s'occuper des relations entre le Québec et les autres gouvernements au Canada. Il devint ainsi responsable du dossier constitutionnel. En 1967, il changea de désignation pour devenir le ministère des Affaires intergouvernementales et s'occupa de conclure des accords internationaux dans les domaines de sa compétence. Il assumait également la responsabilité des délégations du Québec au Canada et à l'étranger⁵. Claude Morin en occupa le poste de sous-ministre de 1960 à 1971 et le poste de ministre en 1976. Son influence personnelle se fit sentir sur les négociations fédérales-provinciales ainsi que celles avec les autres gouvernements provinciaux pendant plus de vingt ans.

L'Alberta avait des bureaux à Ottawa depuis 1930, à Londres depuis 1948 et à Los Angeles, en Californie, depuis 1962. La province créa le ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales en 1971 (dont les activités débutèrent en 1972). Depuis lors, le ministère conseille le Premier ministre albertain en matière de coordination et d'examen de la politique ayant trait aux divers gouvernements canadiens. Il fournit également ce service en matière de relations internationales.

Quant à l'Ontario, bien qu'elle n'ait officiellement créé son ministère des Affaires intergouvernementales qu'en 1978, elle pouvait déjà compter sur un Secrétariat permanent responsable des relations intergouvernementales de la province. En effet, en 1962, le Premier ministre Leslie Frost transformait le ministère des Affaires économiques en ministère des Affaires économiques et intergouvernementales. Les premières activités du Secrétariat concernaient surtout la réforme constitutionnelle. À partir de 1972, cependant, des questions non constitutionnelles, telles que les dossiers économiques et fiscaux, se sont ajoutées⁶.

Le but de la thèse :

Le but de cette thèse est de retracer l'histoire de l'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales au Canada, principalement pour le gouvernement central et pour les gouvernements de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec, pour la période de 1960 à 1982.

Il s'agit d'examiner, pour chacune de ces provinces, les raisons politiques et administratives qui ont conduit à la création de ministères des Affaires intergouvernementales. Notamment, nous essayons d'évaluer l'efficacité de ces ministères dans la fédération canadienne à la lumière des événements des années 1960 à 1982. Nous voulons analyser également le rôle que chacune des provinces s'est alloué dans cette dynamique. Nous tenterons enfin de répondre aux grandes questions suivantes : Quels gouvernements ont retiré un avantage de la nature décentralisatrice du système canadien ? Quel a été l'effet de l'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales sur les négociations ? Quels rôles se sont attribués les provinces ainsi que le gouvernement fédéral pendant cette période ? Quels avantages les gouvernements en ont-ils retirés ?

Participants à la recherche:

⁵ Les Archives nationales du Québec, référence de l'instrument de recherche E-42

⁶ George G. Bell et Andrew D. Pascoe, *The Ontario Government Structure and Functions*, York University, Wall and Thompson, Toronto, 1988 p. 345.

Tel que prévu dans mon projet de thèse une série d'entrevues devraient se tenir auprès des joueurs-clé de l'époque de l'étude. Ces personnes au nombre de sept (7) sont des anciens hauts fonctionnaires des Ministères ou Secrétariat des relations intergouvernementales (sous-ministres ou secrétaires généraux) et sont les suivantes :

Gouvernement fédéral:

M. Gordon Robertson

L'honorable Michael Pitfield

L'honorable Michael Kirby

Alberta:

Dr. Peter Meekison

Ontario:

M. Donald Stevenson

Québec:

L'honorable Claude Morin

M. Robert Normand

ENTREVUES

Beaucoup a été dit par les politiciens et leurs points de vue ont été bien exprimés. Nous essayons par ces entrevues de nous rendre au-delà des enregistrements et des écrits sur les événements qui sont généralement bien connus. Nous voulons savoir à quel point les structures bureaucratiques étaient un succès et à quel point elles ont su s'adapter aux événements. Nous voulons savoir si les structures bureaucratiques ont facilité le consensus entre les gouvernements ou si au contraire elles ont durci les positions entre celles-ci.

Ces entrevues visent principalement à fournir une vue d'arrière scène, un point de vue bureaucratique des événements. Les commentaires, parce qu'ils proviennent des hauts fonctionnaires qui étaient responsables des ministères des Affaires intergouvernementales des provinces de l'Alberta, du Québec et de l'Ontario et du gouvernement fédéral pendant la période étudiée, seront cruciaux à la thèse.

Les événements que nous voulons couvrir sont :

- Les négociations fédérales-provinciales de 1963 et 1964 qui menèrent à l'établissement du Programme des pensions de vieillesse.
- Les négociations fédérales-provinciales sur l'énergie de 1973 à 1980.
- La Conférence sur la Confédération de demain de 1967
- Le problème de la duplication des services entre le gouvernement fédéral et les provinces.
- Les négociations constitutionnelles qui ont mené :
 - À la formule Fulton
 - A la formule Fulton-Favreau
 - A la Charte de Victoria de 1971
 - Au rapatriement de la Constitution en 1982 (incluant les événements et négociations de 1978 à 1981)

Questions générales pour orienter la discussion:

- 1) Du début de la Confédération aux années cinquante, un phénomène appelé la conciliation des élites (elites accommodation) permettait aux Premiers ministres d'en arriver plus facilement à des ententes entre-eux. Est-ce que l'institutionnalisation des relations fédérales-provinciales a changé, altéré ou même oblitéré ce phénomène?
- 2) Concernant principalement les échanges entre les provinces et Ottawa, est-ce que les hauts fonctionnaires pouvaient administrer les programmes de la fédération sur la plupart des dossiers avec efficacité?
- 3) Est-ce que ces bureaucraties ont amélioré le système lui-même où l'ont-elles en fait alourdi?
- 4) Plus spécifiquement, est-ce que des innovations, de nouvelles idées ou des solutions ressortaient vraiment des réunions des fonctionnaires?
Avez-vous des exemples?
- 5) Est-ce que les ministères des différents gouvernements se sont retranchés dans leurs positions avec le temps?
Étaient-ils capable de produire des idées originales et nouvelles?
Ou, répétaient-ils simplement les commentaires des politiciens et travaillaient «au goût du maître» politique?
- 6) Quels étaient les relations entre les hauts fonctionnaires et les politiciens? A quel point les politiciens étaient réceptifs aux conseils des bureaucrates?
- 7) Quel était l'influence des fonctionnaires sur les résultats du processus en général?
- 8) Est-ce que la bureaucratisation à aider le processus ou l'a rendu plus difficile?
- 9) A quel point les bureaucrates réussirent-ils à faciliter le consensus?
- 10) Est-ce que ce n'était que sur les grands dossiers comme la constitution que la bureaucratie n'a pu fournir la formule magique aux politiciens afin qu'ils fassent des compromis?

C) CERTIFICAT DÉONTOLOGIQUE

COMITÉ D'ÉTHIQUE DE LA RECHERCHE
EN SCIENCES SOCIALES ET HUMANITÉS

ATTESTATION D'APPROBATION DÉONTOLOGIQUE

La présente attestation certifie que le Comité d'éthique de la recherche en Sciences Sociales et Humanités de l'Université d'Ottawa a examiné la demande d'approbation déontologique présentée par Line Gravelle, supervisée par Jeffrey Keshen et Peter Bishoff, pour son projet de recherche **Diplomatie interne : L'histoire de l'institutionnalisation des relations intergouvernementales au Canada.**

(Dossier 10-02-01). Le Comité d'éthique a déterminé que la demande respectait les principes déontologiques établis par l'Énoncé de politique des trois conseils et par les règles de procédure des Comités d'éthique de l'Université d'Ottawa. Le Comité d'éthique a donc accordé une catégorie 1a (approbation) à ce projet. La présente attestation est valide pour un an à partir de la date indiquée ci-dessous.

(original signé)

Catherine Paquet

Responsable de la déontologie en recherche

Pour la Présidente du CÉR en Sciences Sociales et Humanités

Christine Dallaire

4 novembre 2002

Date

BIBLIOGRAPHIE

SOURCES

Entrevues

L'honorable Michael Kirby

23 décembre 2002, transcription, 44 pages

Monsieur Peter Meekison

17 décembre 2002, transcription, 60 pages

L'honorable Claude Morin

5 novembre 2002, transcription, 16 pages

6 novembre 2002, transcription, 18 pages

8 novembre 2002, transcription, 15 pages

Monsieur Robert Normand

11 novembre 2002, transcription, 24 pages

Monsieur Gordon Robertson

5 novembre 2002, transcription, 24 pages

Monsieur Donald Stevenson

7 novembre 2002, transcription, 33 pages

11 novembre 2002, transcription, 38 pages

Bibliothèque du Parlement

Parlement du Canada

Ottawa, Ontario

Documents sur l'Alberta

Alberta Government, *Harmony in Diversity: A New Federalism for Canada: Alberta Government Position Paper on Constitutional Changes*, octobre 1978. 40 p.

Alberta Government, *Documents relating to the Patriation of the British North American Act*, décembre 1980.

Alberta, Legislative Assembly of Alberta, *Report of the Select Special Committee on the Constitution*, juin 1981.

Alberta, *L'Alberta face à la question constitutionnelle*, janvier 1981.

Alberta, Federal and Intergovernmental Affairs, *Letter to Bruno Gnassi, Library of Parliament, from Gail Armitage, Associate Director, Federal and Intergovernmental Affairs*, 26 mars 1981.

Ralph Hedlin Associates, *Western Canada in Confederation: A short re-examination of some historic relationships and a record of how « fair » the system has been to the western region of Canada*, rapport, décembre 1980. 26 p.

Les Commissions royales

ROWELL, Newton, et Joseph SIROIS, *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces*, Gouvernement du Canada, 1940.

Royal Commission on Government organization, Report, Volume 1, *Management of the Public Service*, Ottawa, Queen's Printer, 1962. 646 p.

Royal Commission on Government organization, Report, Volume 2, *Supporting Services for Government*, Ottawa, Queen's Printer, 1962. 436 p.

Royal Commission on Government organization, Report, Volume 3, *Supporting Services for Government: Services for the Public*, Ottawa, Queen's Printer, 1962. 399 p.

Royal Commission on Government organization, Report, Volume 4, *Special Areas of Administration*, Ottawa, Queen's Printer, 1962. 333 p.

Royal Commission on Government organization, Report, Volume 5, *The Organization of the Government of Canada*, Ottawa, Queen's Printer, 1962. 183 p.

Les Conférences fédérales-provinciales

Dominion-Provincial Conference 1960, Ottawa July 25-27, 1960, compte-rendu, Imprimeur de la Reine, 1960.

Procès-verbaux de la Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 26, 27, 28 et 29 novembre 1963.

Procès-verbaux de la Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 31 mars au 1^{er} avril 1964.

Conférence fédérale-provinciale, Ottawa 19-22 juillet 1965, Bureau du Conseil privé, Ottawa, Imprimeur de la Reine.

Procès-verbaux de la Conférence constitutionnelle des premiers ministres, première réunion, du 5 au 7 février 1968, délibérations, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968.

Johnson, Daniel, *Opening Address by the Honourable Daniel Johnson, Prime minister of Quebec to the Canadian Intergovernmental Conference, Ottawa*, Bibliothèque du Parlement, 5 février 1968.

Robarts, John P., *Opening Address by the Honourable John Robarts, Premier of Ontario to the Federal-Provincial Conference of Primes Ministers and Premiers, Ottawa*, Bibliothèque du Parlement, 5 février 1968.

Procès-verbaux de la Conférence constitutionnelle des premiers ministres, deuxième réunion, du 10 au 12 février 1969, délibérations, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.

Conférence constitutionnelle des premiers ministres, première session de travail, les 11 et 12 juin 1969, rapport des conclusions de la réunion, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1969.

Procès-verbaux de la Conférence constitutionnelle des premiers ministres, troisième réunion, du 8 au 10 décembre 1969, délibérations, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970.

Conférence constitutionnelle des premiers ministres, deuxième session de travail, les 14 et 15 septembre 1970, documents no 1 à 15, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1970.

Conférence constitutionnelle des premiers ministres, Victoria, du 14 au 16 juin 1971, documents, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1971.

Conférence constitutionnelle des premiers ministres, Victoria, du 14 au 16 juin 1971, délibérations, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1971.

Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur l'Énergie, Ottawa, 22 et 23 janvier 1974, documents.

Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la *Constitution* 30 octobre au 1^{er} novembre 1978, documents publics.

Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la *Constitution*, 6 février 1979, compte-rendu textuel.

Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la *Constitution*, du 8 au 13 septembre 1980, compte-rendu textuel.

Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la *Constitution*, du 8 au 13 septembre 1980, documents.

Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la *Constitution*, du 2 au 5 novembre 1981, compte-rendu textuel (non révisé et non officiel), Ottawa.

Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la *Constitution*, du 2 au 5 novembre 1981, documents, Ottawa.

Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la *Constitution*, Entente constitutionnelle du 5 novembre, Ottawa, 5 novembre 1981.

Conférence des premiers ministres provinciaux, compte-rendu textuel, Ottawa, 16 avril 1981.

La Constitution

Points saillants des trois sondages sur la question constitutionnelle, Bibliothèque du Parlement, janvier 1981.

Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la *Constitution* du Canada, Projet de Résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la *Constitution* du Canada, procès-verbaux, témoignages et rapport, première session de la trente-deuxième législature, 1980-1981.

Comité permanent des ministres sur la *Constitution*, réunion, 14 au 18 juillet 1980, compte-rendu.

Comité permanent des ministres sur la *Constitution*, réunion, 14 au 18 juillet 1980, documents publics.

Comité permanent des ministres sur la *Constitution*, réunion, Vancouver (C.-B.), 22 au 24 juillet 1980, documents publics.

Commission de l'unité canadienne, Jean-Luc Pépin et John P. Robarts, *Se retrouver : Observation et recommandations*, janvier 1979.

FAVREAU, l'honorable Guy, ministre de la Justice, *Modification de la Constitution du Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, février 1965.

FOGARTY, Stephen, Résumé des Conférences fédérales-provinciales sur la *Constitution* 1927 – 1980, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, novembre 1980. 50 p.

LENNOX, Linda Allain, Marie-France BELISLE, Roxanne DUBÉ, Bev ISLES, Paul SAMSON et Huguette YOUNG, *Canada-Québec : Les relations constitutionnelles*, projet de recherche, mai 1987. 360 p.

Ministère de la Justice, Canada, *Codification administrative des Lois Constitutionnelles de 1867 à 1982*, ministère des Approvisionnements et services, Lois codifiées au 1^{er} octobre 1989. 82 p.

Ministère des Affaires extérieures, Canada, *Background Paper on Relationship between the Canadian and United Kingdom Parliaments in connection with the patriation of the Constitution of Canada*, 2 octobre 1980.

United Kingdom, House of Commons, *First Report from the Foreign Affairs Committee*, Volume I, Session 1980-81, *British North American Act: The Role of Parliament*, 21 janvier 1981.

United Kingdom, House of Commons, *First Report from the Foreign Affairs Committee*, Volume II, Session 1980-81, *British North American Act: The Role of Parliament*, 21 janvier 1981.

United Kingdom, House of Commons, *Supplementary Report from the Foreign Affairs Committee*, Session 1980-81, *British North American Act: The Role of Parliament*, 15 avril 1981.

Western Premiers' Task Force on Constitutional Trends, *Report*, mai 1977.

Western Premiers' Task Force on Constitutional Trends, *Second Report*, avril 1978.

Western Premiers' Task Force on Constitutional Trends, *Third Report*, mars 1979.

Les Tribunaux

Cour suprême du Canada, *En appel de la Cour d'appel du Québec, Factum de l'appelant, Le procureur général du Québec, No 16531*, enregistré le 27 avril 1981.

Cour suprême du Canada, *On Appeal from the Court of Appeal of Manitoba, Factum of the Intervenor, The Attorney General for Ontario*, enregistré le 21 avril 1981.

Cour suprême du Canada, *En appel de la Cour d'appel du Québec, Factum of the Attorney General of Alberta*, enregistré le 27 avril 1981.

Cour suprême du Canada, décisions constitutionnelles, 28 septembre 1981.

Cour d'appel du Québec, district de Montréal, *Dans l'affaire d'un renvoi à la Cour d'appel relatif à un projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada, Factum du procureur général du Québec*, 1981.

Cour d'appel du Québec, district de Montréal, *Dans l'affaire d'un renvoi à la Cour d'appel relatif à un projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada, Factum du Procureur Général du Canada*, 1981.

Cour d'appel du Québec, district de Montréal, *Dans l'affaire d'un renvoi à la Cour d'appel relatif à un projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada, Appendices I à X du Factum du procureur général du Canada*, 1981.

Court of Appeal of Newfoundland, *In the matter of Section 6 of the Judicature Act and the effect of the validity of the amendments to the Constitution of Canada sought on the "Proposed Resolution for a Joint Address to Her Majesty the Queen respecting the*

Constitution of Canada", cause entendue les 10, 11 et 12 février 1981, et verdict rendu le 31 mars 1981.

Documents sur le gouvernement fédéral

Bureau du Conseil privé, *Comments on analyses prepared for Senator Forsey in relation to the position of the Queen, the Governor General and the Executive government under Bill C-60*, 24 août 1979.

Conseil privé, Bureau des relations fédérales-provinciales, *Rapport intérimaire sur les relations entre le Gouvernement du Canada et la Province de Québec 1967-1977*, Ottawa, 1979. 18 p.

Canada, *Lettres du Premier ministre Trudeau aux premiers ministres des provinces au sujet du rapatriement de l'AANB et documents annexés*, du 19 avril 1975 au 31 mars 1976.

Canada Act 1982, Chapter 11, *Statutes in Forces, Official Revised Edition, Revised to 1st April 1982*, by authority, London, Her Majesty's Stationery Office.

Canada, *The Canadian Constitution, 1980, Explanation of a proposed Resolution respecting the Constitution of Canada*.

Canada, *Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada*, le Premier ministre, 2 octobre 1981.

Canada, *La Constitution canadienne, Projet de Résolution concernant la Constitution du Canada*, 1980.

Canada, *Discours du Premier ministre à la Chambre des communes lors du débat sur la Constitution*, Ottawa, le 23 mars 1981

Gouvernement du Canada, *Projet de loi sur la réforme constitutionnelle, 1978, Document explicatif*, ministre des Approvisionnements et services Canada, 1978.

Gouvernement du Canada, Bureau des relations fédérales-provinciales, *La Constitution canadienne et sa modification*, 1978.

Gouvernement du Canada, Cabinet du ministre d'État chargé des relations fédérales-provinciales, *La Chambre de la Fédération*, 1978.

Gouvernement du Canada, Cabinet du Premier ministre, *Cinq ministres discutent avec les Premiers ministres des provinces, les propositions du gouvernement sur le renouvellement de la fédération*, juin 1978.

Trudeau, Pierre Elliott, *Le Temps d'agir : Jalons du renouvellement de la fédération canadienne*, Ottawa, Gouvernement du Canada, juin 1978.

Documents sur l'Ontario

Office of the Prime Minister of Ontario, Confederation of Tomorrow Conference, Remarks by the Honourable John P. Robarts, Prime minister, R.F. Nixon, Leader of the Opposition, and Donald C. MacDonald, Leader of the New Democratic Party, 18 mai 1967.

Gouvernement de l'Ontario, comité consultatif de la Confédération, *Premier rapport*, avril 1978.

Gouvernement de l'Ontario, comité consultatif de la Confédération, *Deuxième rapport, Le partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux*, mars 1979.

Documents sur le Québec

Gouvernement du Québec, *Quebec's traditional stands on the division of powers : 1900-1976*, ministère des Affaires intergouvernementales, 1978.

Gouvernement du Québec, *Dossier sur les discussions constitutionnelles, 1978-1979 Commission de la présidence du Conseil et de la Constitution*, Québec, présenté le 12 janvier 1979.

Gouvernement du Québec, *Dossier sur les discussions constitutionnelles, Commission de la présidence du Conseil et de la Constitution*, Québec, 14-15 août 1980.

Gouvernement du Québec, *La nouvelle entente Québec-Canada, Proposition du gouvernement du Québec pour une entente d'égal à égal : la souveraineté-association*, Bibliothèque nationale du Québec, 1979.

Gouvernement du Québec, *Minute Ottawa !*, 3ième trimestre 1981.

Documents sur Terre-Neuve

Newfoundland Government, A. Brian Peckford, Premier, The Supreme Court Judgement, It's Legal but not Constitutional, novembre 1981.

Documents supplémentaires

Textes législatifs :

Traité de Paris, 1763

Proclamation royale, 1763

Acte de Québec, 1774

L'Acte Constitutionnel, 1791

Acte d'Union, 1840

Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867

Le Statut de Westminster, 1931

Documents constitutionnels, 1982

Lois constitutionnelles de 1867 à 1982, ministère de la Justice, Lois codifiées au 1^{er} octobre 1989, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1989.

Archives de l'Ontario

Gouvernement de l'Ontario

77 Grenville St. Unit 300

Toronto

Inventaire RG 3 – Bureau du premier ministre

RG-3-26 (Robarts), Box 275

File: Canadian Unity Nov 61 – Dec 65

RG-3-26 (Robarts), Box 287

File 9: Premiers' Conference Victoria B.C. 1962 (Portable Pensions)

Premier's Conference 1963 (Halifax, NS)

Premiers' Conference Aug 1963

RG-3-26 (Robarts), Box 290

Confederation of Tomorrow (Booklet) Remarks by Robarts 1967

Confederation of Tomorrow memo to Robarts

RG-3-26 (Robarts), Box 393, Folder 4

Treasury Economic Development documents from Federal-Provincial Affairs Secretariat 1968-1971 (files of Mr. Don Stevenson, Executive Director, Policy Planning, Department of Treasury and Economics and Edward D Greathed, Director, Federal-Provincial Affairs Secretariat)

RG-3-26 (Robarts), Box 393

File 3: Tax Structure Committee

File 21: Federal-provincial Tax Negotiations – Ontario Position

Notes for a possible Robarts speech on Federalism and International Affairs

Notes on organisation of the federal-provincial Secretariat

Provincial-Federal Affairs – Secretariat Treasury Jan-Dec 1968

Purpose of the Federal-provincial Secretariat

Staff of the Federal-Provincial Secretariat

Principles Guiding the Government of Canada in its proposals concerning the distribution of Powers

Summary of Ontario's Recommendations for improving Intergovernmental liaison in Canada Intergovernmental liaison in Canada August 1970

RG-3-26 (Robarts), Box 443

File: Confederation of Tomorrow Conf. Ontario Government (Various documents) May-Aug 1967

RG-3-26 (Robarts), Box 444

File: Confederation of Tomorrow Conf. Background Papers September 1967

Confederation of Tomorrow Conf. Background Papers October 1967
Confederation of Tomorrow Conf. Background Papers November 1967
Confederation of Tomorrow Conf. Background Papers December 1967

RG-3-26 (Robarts), Box 445

File: Letters Keith Reynnolds, P.M.Pearson and John Robarts
Confederation of Tomorrow Conf. Correspondence Robarts and Pearson 1967
Confederation of Tomorrow Conf.- Ontario Delegation
Memo from Paul Fox to Chairman of Ontario Advisory Committee on Confederation
Agenda and excerpt of proceedings, transcripts of the Confederation of Tomorrow Conference

RG-3-26 (Robarts), Box 488, Folder 6

Documents on the Federal-Provincial Conference of November 26 1963

RG-3-26 (Robarts), Box 489, Folder 5

Federal-Provincial Conference 1964
Calendar of Provincial Conferences for 1964
Confidential papers concerning the 1964 Conference

RG-3-26 (Robarts), Box 490, Folder 6

Documents on Federal-Provincial Conferences 1964-1965, senior officials on economic development

RG-3-26 (Robarts), Box 491, Folder 6

Documents of the Federal-Provincial Conferences of 1965
Documents on the Conference on Poverty, septembre 1965

RG-3-26 (Robarts), Box 492, Folder 9

Documents on Federal-Provincial Conferences 1965-1966
Statements by Premier Robarts, 26 octobre 1966

RG-3-26 (Robarts), Box 493, Folder 7

Documents on Federal-Provincial Conferences 1966-67
Documents on the Conference on Housing Development

RG-3-26 (Robarts), Box 494, Folder 2

Documents on the Federal-Provincial Conference 1967
Documents on the Conference on Housing Development, décembre 1967

Inventaire RG 9 - Ontario House 1944-1993

RG 9-7

Ontario House records, administrative History

RG 9-73

International Offices – Client Files

Inventaire RG 18 - Documents du comité Gordon et du comité sur la Productivité du gouvernement

RG 18-527. Box 1 (Y-67)

Committee on Government Productivity (1970-1973)

Reports 1 to 10

Report no. 3 refers to Federal-Provincial relations

RG-18-512, Box 1 (Y 9)

Committee on the organisation of Government of Ontario, 25 septembre 1959

Order in Council, 12 juin 1958

Documents du Ontario Advisory Commission on Confederation records

RG 18-253

Ontario Advisory Commission on Confederation records 1965 (Finding Aid)

Inventaire RG 49-19 – Documents de sessions 1867-1997

RG-49-19, No 82, Feb 4, 1969, Page 41 - Sessional Papers

Constitutional Conference: Correspondence between Prime ministers of Ontario and Canada.

RG-49-19, No 120, June 17, 1969, Page 181 - Sessional Papers

Constitutional Conferences Ontario working papers

RG-49-19, No7, Feb 22, 1978, Page 14 - Sessional Papers

Notes on the Premiers Conference

RG-49-19, No 170, Dec 15 1976, Page 203 - Sessional Papers

Premier Davis statements at the 1976 Conference of ministers

RG-49-19, No 35, April 22, 1976, Page 65 - Sessional Papers

Telex from the Primer Minister

RG-49-19, No 87, February 27, 1969, Page 61 - Sessional Papers

Documents on the 1969 Constitutional Conference

RG-49-19, No 239, Nov 2 1978, Page 185 - Sessional Papers

Statements made by Premier Davis at 1978 Conferences

Inventaire RG 58 – Archives du ministère des Affaires intergouvernementales

RG 58-1-1, 1.22, Cabinet-1979

Memorandum to Thomas Wells, minister of Intergovernmental Affairs, concerning the organisation of discussions on Government priorities for June. 1.23 Cabinet Committee on Legislation 1979 and recommendation to Cabinet dated April 24, 1979 that the Ontario

Municipal Board be confirmed 1.24 Files of Cabinet Secretary 1978-1979 with various correspondence concerning nominations to government positions and air line companies.

Note: les documents RG-58 85-830 et 83-1499 sont les dossiers de M. E. D. Greathed, directeur exécutif du Bureau des affaires intergouvernementales

RG-58, 85-830, Box 1

Intergovernmental Affairs 1971-1981

Other Provincial Intergovernmental Affairs 1972-1981

Office of Intergovernmental Affairs 1978-1981

Dossier: Ministry Business Creation, mission, mandate and role, performance and debates

RG-58, 85-830, Box 2

Documents on the Premiers Conferences 1960-1978

Documents on Economic issues and Conferences February, March May, August, September and October 1978

Conference on the Economy 1977

RG-58, 85-830, Box 3

Premiers Conferences materials 1979-1982

RG-58-9-1, 83-1499, Box 1

Documents on Intergovernmental Affairs 1973-1981

Documents on the problem of entanglement in programs between governments and propositions on process to realign these programs.

RG-58, 83-1499, Box 2

General documents on Intergovernmental affairs 1976-1980

RG-58, 83-1499, Box 3

Documents on Intergovernmental liaison 1977-1982

Documents on Intergovernmental Affairs Machinery (CICS) 1977-1982

Documents on Intergovernmental Affairs 1977-1982

Correspondence between Stevenson and Kirby on meetings to discuss Ontario-Federal issues. (June 22, 1981 and January 8, 1981)

RG-58-83-1499 Box 3

File: FD-1d 4) Intergovernmental Affairs 4) Federal-Ontario Issues

RG-58-83-1499 Box 8

File: FD-3a Intergovernmental Machinery CICS Canadian Intergovernmental Conference Secretariat from 1980 to 1982

RG-58 Series 9-1 Box 12 (79-964),

File: CICS /Ontario's Intergovernmental role

RG-58, 83-1499, Box 63

General files on the Constitution 1977-1980

General files on an amending formula 1980

Archives nationales du Québec

Gouvernement du Québec

Pavillon Louis-Jacques Casault

Campus de l'Université Laval

1210, avenue du Séminaire

Sainte-Foy (Québec)

Série 1989-11-004

Boîte 55 – Dossiers de 1977-1978 et 1979 sur la direction que le nouveau gouvernement péquiste devrait prendre.

Boîte 59 – Documents variés, dossiers sur le référendum, la Question et les relations Ottawa-Québec.

Boîte 80 – Dossiers sur la représentation du Québec à l'étranger.

Boîte 84 – Dossiers sur le Référendum et sur Claude Ryan. Coupures de presse.

Boîte 86 – Décisions du Conseil des ministres 1977.

Boîte 90 – Dossiers sur les visites internationales et sur des groupes franco-jeunesse.

Série 1960-01-054

Boîte 11 – Correspondance de juillet 1968 à avril 1970.

Boîte 12 – Correspondance de mai 1970 à décembre 1970.

Boîte 13 – Correspondance de février 1971 à mai 1973.

Boîte 14 – Correspondance de décembre 1971 à juillet 1973.

Boîte 15 – Dossiers généraux de 1979 sur la voirie, la justice et les affaires culturelles.

Série 1988-03-005

Boîte 1 – Rapatriement de la *Constitution* (correspondance générale concernant la formule Fulton- Favreau 1965).

Série 1993-02-003

Boîte 1 – 1964-65-66

Dossiers sur la Conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être, 1964.

Dossier sur la Conférence sur la pauvreté, Ottawa, 6-7 décembre 1965.

Dossiers sur la Conférence fédérale-provinciale des ministres de la Santé, Ottawa, 20 juillet 1964.

Discours de Jean Lesage.

Dossiers sur la Conférence des ministres de la Santé, 31 janvier 1966.

Boîte 2

1965 Adoption inter-provinciale.
 1965 Comité du régime fiscal – coût de l'assurance hospitalisation.
 1963-77 Assistance-chômage, général.
 1967-68 Régime québécois de sécurité de la vieillesse.
 63-69 Assistance-vieillesse, dossier général.
 69 Sécurité sociale, Santé, Assurance-maladie.
 69 Commission interministérielle de planification.
 69 Rapport sur la procédure d'appel.
 63-70 Subventions, dossier général de BES.
 70 Retrait du programme conjoint, Assurance-hospitalisation.
 61-70 formules de compensation, aide sociale – Immigrant
 70 Santé, planification.
 70 Santé, Hôpital Ste-Foy, CHUL.
 70 L'assurance-retraite dans la politique sociale.
 72 Institut national pour la déficience mentale.

Boîte 9 - 1964 1972

Dossiers sur des programmes conjoints, des ententes et la réforme fiscale.

Série 1999 01-001**Boîte 50**

Direction générale des Affaires canadiennes.
 1983 Rapport annuel 82-83.
 Réunion annuelle des délégués 83-84.
 Listes des ententes intergouvernementales 1922-1983.

Boîte 51

Compte-rendu de réunions administratives.

Boîte 52

Dossiers généraux d'administration.

Boîte 53

Documents sur le secrétariat des Conférences intergouvernementales canadiennes (SCIC).
 Ottawa – création 1979.
 Secrétariat des Affaires intergouvernementales canadiennes (SAIC) – Québec.
 Dossiers 1974 –1982.

Série 1994-03-001**Boîte 1**

Dossiers du comité de Coordination des relations intergouvernementales (CCRI).

Dossiers 1 à 30 (le dossier 1 manque, ainsi que le compte-rendu de la première réunion 1973).

Boîte 2

Dossiers 31 à 44 du comité de Coordination des relations intergouvernementales (CCRI) 1973-1974.

Boîte 3

Dossiers 45 à 61 du comité de Coordination des relations intergouvernementales (CCRI) 1974.

Boîte 4

Dossiers 62 à 80 du comité de Coordination des relations intergouvernementales (CCRI) 1974-1975.

Boîte 5

Dossiers 81 à 100 du comité de Coordination des relations intergouvernementales (CCRI) 1975.

Boîte 6

Dossiers 101 à 123 du comité de Coordination des relations intergouvernementales (CCRI) 1976.

Boîte 7

Dossiers 124 à 135 du comité de Coordination des relations intergouvernementales (CCRI) 1976- 1977.

Boîte 8

Dossiers 136 à 150 du comité de Coordination des relations intergouvernementales (CCRI) 1978.

Boîte 14

Documents publiés par le secrétariat des Conférences intergouvernementales canadiennes « List of Intergovernmental Meetings and Conferences, August 23, 1974, Vol. 1 no. 3 ». Dossiers sur les réunions du comité de direction du ministère des Affaires intergouvernementales.

Boîte 15

Organigrammes du ministère.
Plans d'opération.
Synopsis des affaires canadiennes.
Discours politiques.
Compte-rendu des réunions hebdomadaires des affaires intergouvernementales.
Comité de régie.

Boîte 16

Dossier sur la Conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être de 1978 à Ottawa.
Visite de Lévesque au Toronto Club 7 avril 1978.
Rencontre de Lévesque avec Davis le 23 mai 1978.

Antigonish N.-É., 19 septembre 1978 – Conférence inter-provinciale des ministres du Bien-être.

Toronto, 20 novembre 1978, Conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être.

Fonds Jean Lesage - P-688

Série P 688 S3- SS2

- 1) Procès-verbaux Vol. 1 des réunions 1960.
- 2) Procès-verbaux Vol. 2 des réunions 1961.
- 3) Procès-verbaux Vol. 3 des réunions 1962.
- 4) Procès-verbaux Vol. 4 des réunions 1963.
- 5) Procès-verbaux Vol. 5 des réunions 1964.
- 6) Procès-verbaux Vol. 6 des réunions 1965.
- 7) Procès-verbaux Vol. 7 des réunions 1966.

Série P-688 SS4 – Relations fédérales-provinciales (1954-1969)

- 1) Correspondance (1960-1968)
- 10) 12) 13) Conférence fédérale-provinciale 1960
- 14) Conférence fédérale-provinciale 12-13 janvier 1961
- 23) Conférences fédérales-provinciales 1963-1965
- 28) 29) Conférence fédérale-provinciale 26-29 novembre 1963
- 36) Conférence fédérale-provinciale 1964
- Rapports annuels du Ministère des affaires Intergouvernementales 1969 à 1982

Archives nationales du Canada

Gouvernement fédéral

395 rue Wellington

Ottawa

RG 2 - Dossiers du Bureau du Conseil privé - RG-2 - B2

Dossier D40 1942-1944

Dossier sur les finances, l'administration et l'organisation de la Conférence.

Volume 151

Ébauche de la nouvelle *Constitution* canadienne.

Ébauche de la procédure pour amender la *Constitution*.

Procès-verbaux du comité du Cabinet responsable de la Conférence Constitutionnelle.

Papers on Committee of Attorneys General.

Rapport de 76 pages sur la coopération fédérale- provinciale.

Volume 1893 Conclusions du Cabinet 1957

1. Copie 1 (16 août 1957 au 25 septembre 1957) Conférence Dominion-Provinciale, représentation municipale.
2. Copie 1 (26 septembre 1957 au 7 novembre 1957) :
 - 24 octobre 1957 - Conférence Dominion-provinciale sur les relations fiscales.
 - 25 octobre 1957 - Conférence Dominion-provinciale sur les relations fiscales : création d'un comité du Cabinet et d'un comité interministériel (proposition du ministre des finances) (sous-ministre des finances comme président, membres : A.K. Eaton, R.M. Burns, G. F. Davidson, R.G. Robertson, J.R. Beattie (de la Banque du Canada), J. Fournier et R.B. Bryce pour aider le comité).
 - 29 octobre 1957 - Rapport sur les préparatifs de la Conférence.
 - 7 novembre 1957 - Demandes du premier ministre de l'Ontario rapportées au Cabinet.
3. Copie 1 (12 novembre 57 au 19 décembre 57) :
 - 21 novembre 1957 - Conférence Dominion-provinciale, politique et tactiques.
 - 28 novembre 1957 - Rapport sur la Conférence (25 et 26 novembre 57).

Volume 6259 – Mémoires au Cabinet, de janvier 1964 à avril 1964

Janvier 9 1964 - Pensions: Ébauche d'un mémoire pour les premiers ministres provinciaux.

Volume 6260 – Mémoires au Cabinet, d'avril 1964 à juin 1964

Dossier 212-64 - Amendements constitutionnels 94a) avec Jean Lesage du Québec.

Dossier 267-64 - Ententes contractuelles avec le Québec signées par R.G. Robertson.

Volume 6261 – Mémoires au Cabinet, de juin 1964 à août 1964

Dossier 277-64 - Ententes contractuelles et discussions avec le Québec.

Dossier 307-64 - Ordre du jour pour le ministre de la Santé 20-21 juillet 1964 (10 juillet).

Dossier 339-64 - Proposition de plan de pension pour le Canada, juillet 64.

Volume 6262 – Mémoires au Cabinet, d'août 1964 à novembre 1964

Dossier 385-64 - Les amendements constitutionnels au Canada (mémoire historique préparé par le sous-ministre de la Justice, daté de février 64 et adressé au nouveau ministre Favreau).

Dossier 396-64 - Discussions avec les officiels du Québec sur le plan de pension (3 septembre 1964).

Dossier 425-64 - Amendements constitutionnels concernant la Conférence des procureurs généraux (23 septembre 1964).

Dossier 426-64 - Amendements constitutionnels (23 septembre 1964).

Dossier 434-64 - Amendements constitutionnels (30 septembre 1964).

Dossier 442-64 - Amendements constitutionnels (5 octobre 1964).

Dossier 443-64 - Décisions sur les amendements constitutionnels (7 octobre 1964).

Dossier 466-64 - Procédure pour approbation des amendements constitutionnels - Amendment Act (26 octobre 1964).

Volume 6263 – Mémoires au Cabinet, de novembre 1964 à décembre 1964

Dossier 507-64 - Rapport sur la Conférence tenue les 2 et 3 novembre sur les contrats de la GRC (20 novembre 1964).

Volume 2746 – Conclusions du Cabinet, du 6 janvier 1960 au 30 juin 1960

26 avril 1960 - Rapport du ministre des Finances sur la Conférence Dominion-provinciale sur les relations fiscales.

Volume 6253 – Procès-verbaux du Cabinet, du 3 janvier au 29 juillet 1963

27 mai 1963 - Création du comité du Cabinet sur les relations fédérales-provinciales, sur recommandation du Premier ministre qu'il se compose de M. Lamontagne comme président et de Messieurs Pickersgill, Gordon, Laing, Teillet et Favreau et de Mademoiselle LaMarsh comme membres.

13 juin 1963 - Discussions sur l'attitude de la province de Québec sur les gestes fédéraux.

2 juillet 1963 - Nomination de Robertson comme secrétaire du Cabinet et greffier du Conseil privé.

5 juillet 1963 - Proposition de tenir une Conférence fédérale-provinciale en juillet.

11 juillet 1963 - Conférence fédérale-provinciale – ébauches de lettres aux provinces.

23 juillet 1963 - Programme de la Conférence fédérale-provinciale des 26-27 juillet 1963.

25 juillet 1963 - Conférence fédérale-provinciale – La position des municipalités sur le Fonds de prêt.

29 juillet 1963 - Rapport sur la Conférence fédérale-provinciale.

Archives du Bureau du conseil privé

59 rue Sparks

Ottawa

Note : tous les documents ont été acquis par l'entremise de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Conclusions du Cabinet - 1970 à 1979

November 20, 1970 - Constitutional Discussions about Mechanisms of Federal-Provincial Relations.

November 26, 1970 - Constitutional Discussions about Mechanisms of Federal-Provincial Relations.

November 20, 1974 - Subject: Office of the Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations.

15 juillet 1975 - Réponse à la dimension prioritaire : Relations fédérales-provinciales, Mémoire au Cabinet.

Dossiers sur les efforts de coordination des relations fédérales-provinciales en 1964

Correspondance et notes de services datées du 23 janvier 1964 au 21 mai 1964.

Dossiers sur la création en 1968 du secrétariat des Relations fédérales-provinciales

- 22 May 1968 - *Terms of Reference of Secretariat*

- *List of functions in a letter signed by P.E. Trudeau – 22 May 1968*

- *Memo on Organization of the Secretariat June 25, 1968*

- *Memo on Coordination of federal policy and actions with the provinces July 17, 1968*

- *Organisational charts.*

- Lettre à tous les ministères et agences, du Premier ministre, annonçant la création du secrétariat des Relations fédéral-provincial, 18 juillet 1968.
- Correspondance abondante au début d'août 1968, des ministères et agences de coordination en réponse à la lettre du 18 juillet.
- Note de service de F.A.G. Carter à Robertson datée du 13 septembre 1968 concernant les activités du secrétariat des Relations fédérales-provinciales.
- Correspondance concernant la création d'un comité sur les Relations fédérales-provinciales, septembre et octobre 1968.
- Note de service concernant les tâches du directeur adjoint et de l'officier du bureau du secrétariat daté du 23 janvier 1969.
- Rapport au comité sur les Relations fédérales-provinciales daté du 30 janvier 1969 préparé par F.A.G. Carter.
- Note de service sur l'orientation du travail du secrétariat daté du 22 août 1969 préparée par F.A.G. Carter.
- Note de service datée du 8 octobre 1969 à tous les chefs de pupitres sur l'organisation du secrétariat par F.A.G. Carter.
- Note de service datée du 19 décembre 1969 reconnaissant le besoin d'une équipe de recherche pour le secrétariat.
- Note de service datée du 24 décembre 1969 pour Robertson sur l'orientation et le personnel du secrétariat.
- Note de service datée du 3 avril 1970 sur le même sujet par E. Gallant.
- Note de service datée du 15 avril 1970 sur le même sujet par E. Gallant

Dossiers sur la réorganisation en 1975 du secrétariat des Relations fédérales-provinciales

- Communiqué du 4 octobre 1974 - Annonce de nouveaux postes pour Gordon Robertson et Michael Pitfield.
- *Series of diagrams concerning the organisation of the office dated 22 October 1974.*
- *Various correspondence concerning amendment of the Public Employment Act.*
- *Notes for Remarks by Senator McIlraith regarding Bill C-38.*
- Copie de la loi concernant le poste de Secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales et celui du greffier du Conseil privé.
- *Notes on questions or criticisms that may arise during discussion on Bill C-38.*
- Document sur le Bureau du Conseil privé et le Bureau des relations fédérales-provinciales.
- Liste des membres du Conseil des ministres, août 1974.

Archives Provinciales de l'Alberta

Gouvernement de l'Alberta

12845 – 102 Avenue

Edmonton, Alberta

Department of Intergovernmental Affairs

76.422 – Records from the Ottawa's Office 1952-1973

Correspondence, minutes, memos and reports pertaining to Constitutional conferences, federal-provincial relations, conventions, Constitutional conventions and others.

77.173 – Office of the Premiers E.C. Manning and Harry E. Strom 1959-1971
Administrative and operational files from the office of the Premiers relating to all issues involving the government of Alberta through their terms of Office.

Premier E. C. Manning, 1960-1965

Box 39

398a, b, c, *General files of federal-provincials matters.*
 399-400, *same.*

Box 40, Documents 401 to 416

410, *2nd Annual Premiers' Conference, Charlottetown, August 14-25, 1961.*
 411, *3rd Annual Premiers' Conference, Victoria, B.C, August 6 and 7, 1962.*
 412, *4th Annual Premiers' Conference, Halifax, N.S, August 4-7, 1963.*
 413-414, *5th Annual Premiers' Conference, Jasper, Alberta, August 3 to 5, 1964.*
 415, *6th Annual Premiers' Conference, Winnipeg, Manitoba, August 2-4, 1965.*

Box 41, Documents 417 to 423

422a, *Dominion Provincial Conference, July and October 26th, 1960.*
Summary of positions for the provinces.
Letter from Jean Fournier.
 422b, 422 c, *Press Communiqué dated July 7, 1959.*

Box 42

424a, *Federal-Provincial Conference, Nov 26-29, 1963.*
The Conference will open on Tuesday and not Monday re: funeral of President Kennedy of US.
 424b, *Opening statement of P M July 26 1963.*
 425a, *Federal-Provincial Conference, October 14-15, 1964.*
 425c, *Conference of March 31, 1964, Presentation of Quebec on Pensions.*
Federal-provincial Conference, 22 July.

Premier Manning 1966-1968

Box 76

820, *7th Provincial Premiers' Conference, Toronto, Ontario, August 1-3, 1966.*
 821-822-823, *8th Provincial Premiers Conference, Fredericton, N.B., August 1967.*
 824-825, *9th Provincial Premiers Conference, Waskesiu, Saskatchewan, August 1-3, 1968.*

Box 77

843, *Federal-Provincial Conferences, Ottawa, February 5-7, 1968.*
 844, *letters from pressure groups.*
 845, *letters from pressures groups.*
 846, *letters from academics and pressures groups.*

Premier Harry E. Strom 1969-70-71

Box 78

Various documents of Conference on Constitutional Matters 1968
Various documents on Official Languages 1968

Box 79

Various correspondences on Health Care 1967
Documents 864-B

Box 102

1159a, 10th Annual Premier Conference, Quebec City, August 4-6, 1969.

Box 103

1168a, Federal-Provincial Constitutional Conference, February 10-12, 1969.

Box 113

1309, 11th Annual Premiers Conference, Winnipeg, 3-5 August 1971.

Box 126

1542, 112th Annual Premiers' Conference, Victoria, B.C., August 5-6, 1971.
1543, documents of the Conference

Box 127

Strom Alberta's position on Language Rights 1971

85.194 - various documents on creation of Intergovernmental Affairs Agency 1971

97.723 – Documents Louis Davis Hyndman

The Hon. Louis Hyndman was appointed Minister of FIGA and Government House Leader in 1975. This contains his administration papers while he served as Minister of FIGA, 1972-1978 (.60m).

Box 1

Important documents on Canadian unity and on Commission Pépin-Robarts.
Also negotiation papers with Trudeau concerning linguistic rights.

79.60 – Minister of Federal and Intergovernmental Affairs

Papers created by Don Getty as Minister of Federal and Intergovernmental Affairs, consisting of correspondence with other departments, boards or agencies, materials on federal-provincial meetings and conferences, and files on cabinet meetings.

Box 3

31, This file contains the information relative to a comprehensive setting of an inventory of all federal-provincial programs. Contains the letter to all departments and the questionnaire to be filled.

Box 6

47, Summary of functions of Dept of FIGA, and Jurisdiction and functions of Dept of FIGA.

85 401 – Lougheed, Peter

Office files of Peter Lougheed as Premier of Alberta, including some of those created during the terms of his predecessors Ernest Manning and Harry Strom, 1963-1985.

Box 11

142, This file contains Lougheed's position on the Victoria Constitutional meeting as the Chief of the Opposition.

171, Strom's file on the Premiers' meeting of August 3-5, 1970, in Winnipeg.

Box 17

261, 1976 Amending formula.

262, Document April 1981 Justification on Alberta's position.

263, Opinions dated 1976 and 1977 on the Canadian's Constitution.

264, 1976-1978 British Columbia's position paper on Constitution.

265, Document of the Canada West Foundation on the Constitution, dated 1979.

266, Canadian Bill of right and the Constitution.

267, Documents 1980 on the Constitution.

268, Clippings and documents on National Unity.

269 to 272, Clippings.

Box 18

286, file on articles dated 1976-1977 about Levesque of Quebec and his positions on separation and the Constitution.

Box 19

301, 1980 papers from Chancellor of UBC, and various other peoples on constitutional problems.

Box 29

490, 1974 Position of various Atlantic provinces on Oil Crises and request for a Conference of Premiers on this problem. Premier Lougheed is willing to go to such a meeting.

491, Position of the Province British Columbia, 1973-1974.

492, Position of the Province of Manitoba, 1973-1975.

493, Position of the Province of Ontario.

494, Position of the Province of Saskatchewan.

495, Files on Federal Government on Oil Crises.

496, Files of Alberta.

Box 30

497, General Files on Oil Crises.

498, Conferences in Ottawa, April 9-10, 1975.

Box 39

682, *Files on the Constitution, including a Draft Compromise.*

683, *Report of the Task force on federal-provincial fiscal arrangements, Fiscal Federalism in Canada.*

684-685, *Natives and the Constitution.*

686, *Report to Cabinet on Constitutional Discussions, Summer 1980.*

687, *Endorsements by Assembly of the Constitutional Agreement for Patriation.*

688, *Document of the Court of Appeal of Manitoba.*

689, *Documents of the Court of Appeal of Newfoundland.*

690, *Documents on constitutional meetings, summer of 1980.*

691 to 694, *various documents on the Constitution.*

Box 40

697, *Various correspondence with ministers Herb Gray, Mitchell Sharp or McEachen on agriculture, energy, etc.*

Alberta – Department of Federal and intergovernmental Affairs

First Report to March 31, 1974, Department of Federal and Intergovernmental Affairs

Second Annual Report to March 31, 1975, Department of Federal and Intergovernmental Affairs

Third Annual Report to March 31, 1976, Department of Federal and Intergovernmental Affairs

Fourth Annual Report to March 31, 1977, Department of Federal and Intergovernmental Affairs

Fifth Annual Report to March 31, 1978, Department of Federal and Intergovernmental Affairs

Sixth Annual Report to March 31, 1979, Department of Federal and Intergovernmental Affairs

Seventh Annual Report to March 31, 1980, Department of Federal and Intergovernmental Affairs

Eight Annual Report to March 31, 1981, Department of Federal and Intergovernmental Affairs

Ninth Annual Report to March 31, 1982, Department of Federal and Intergovernmental Affairs

LIVRES

AXWORTHY, Thomas S. et Pierre Elliott TRUDEAU, *Towards a Just Society: The Trudeau Years*, Toronto, Viking, 1990. 404 p.

BALTHAZAR, Louis, Louis BÉLANGER, Gordon MACE et coll., *Trente ans de politique extérieure du Québec 1960-1990*, Sillery, Éditions du Septentrion, 1993. 412 p.

BAKVIS, Herman et William M. CHANDLER, éd., *Federalism and the role of the State*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1987. 320 p.

BECKTON, Clare et A. Wayne MACKAY, Research Coordinator, *Recurring Issues in Canadian Federalism*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1986. 187 p.

BOSHER, J. F., *The Gaullist Attack on Canada 1967-1997*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999. 331 p.

BOTHWELL, Robert M., Ian DROMMOND et John ENGLISH, *Canada since 1945: Power, Politics and Provincialism*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1989 (1981). 507 p.

BRYDEN, Penny E., *Planners and Politicians: Liberal Politics and Social Policy, 1957-1968*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1997. 233 p.

BRYDEN, Kenneth, *Old Age Pensions and Policy-Making in Canada*, Montréal et London, L'Institut d'Administration publique du Canada, McGill-Queen's University Press, 1974. 264 p.

BYRNE, T.C., *Alberta's Revolutionary Leaders*, Calgary, Detselig Enterprises, 1991. 247 p.

CAIRNS, Alan C., *Charter versus Federalism: The Dilemmas of Constitutional Reform*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1992. 150 p.

CALDAROLA, Carlo, *Society and Politics in Alberta*, Research Papers, Université de l'Alberta, Toronto, Methuen Publications, 1979. 392 p.

CLARKSON, Stephen, et Christina McCALL, *Trudeau : l'homme, l'utopie l'histoire*, Québec, Éditions Boréal, 1990. 479 p.

CLARKSON, Stephen, et Christina McCALL, *Trudeau : L'illusion héroïque*, Québec, Éditions Boréal, 1995. 523 p.

COHEN, Andrew et J. L. GRANATSTEIN, éd., *Trudeau's Shadow: The Life and Legacy of Pierre Elliot Trudeau*, Toronto, Random House of Canada, 1998. 408 p.

CONWAY, John F., *The Recrudescence of Western Canadian Separatist Sentiment: Political and Economic Background*, Canada House Lecture Series Number 13, London, Leeds University Printing Service, 1983. 30 p.

CONWAY, John, F., *The West: The History of a Region in Confederation*, Toronto, Lorimer & Company Publishers, 1994, (1983). 372 p.

COURCHENE, Thomas J., *What does Ontario Want? The Coming of Age of John P. Robarts' « Confederation of Tomorrow » Conference*, Toronto, ECW Press, 1989. 50 p.

COURCHENE, Thomas J. et Colin R. TELMER, *From Heartland to North American Region State: The Social, Fiscal and Federal Evolution of Ontario*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1998. 311 p.

CREPEAU, P.A., et C.B. MacPHERSON, éd., *L'avenir du fédéralisme canadien*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto et de Montréal, 1965. 188 p.

DALTON, Christine, *Why Did Jean Lesage Say « Oui » and then « Non »?: Québec and the Rise and Fall of the Fulton-Favreau Formula, 1960-1966*, Thèse de maîtrise, Université d'Ottawa, 20 décembre 2001. 124 p.

DOERN, Bruce G. et Peter Aucoin, *The Structures of Policy-Making in Canada*, Toronto, MacMillan of Canada St Martin's Press, 1971. 295 p.

DOERR, Audrey D., *The Machinery of Government in Canada*, Toronto, Methuen, 1981. 223 p.

DURAND, Charles, *Confédération d'États et État fédéral : réalisations acquises et perspectives nouvelles*, Paris, Marcel Rivière, 1955. 181 p.

DURAND, Charles, *L'État fédéral dans le fédéralisme*, Paris, Presses universitaires françaises, 1956. 361 p.

ENGLISH, John, *Shadow of Heaven: The Life of Lester Pearson*, Volume I: 1897-1948, Toronto, Lester & Orpen Dennys, 1989. 414 p.

ENGLISH, John, *The Worldly Years: The Life of Lester Pearson*, Volume II: 1949-1972, Toronto, Alfred A. Knopf Canada, 1992. 473 p.

FINKEL, Alvin, *The Social Credit Phenomenon in Alberta*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1989. 279 p.

FRASER, Graham, *PQ: René Lévesque and the Parti Québécois in Power*, Toronto, MacMillan of Canada, 1984. 434 p.

GENEST, Jean-Guy, *Godbout*, Les éditions du Septentrion, Sillery, 1996. 387 p

GIBBINS, Roger, *Conflicts and Unity: An Introduction to Canadian Political Life*, (Third Edition), Toronto, Nelson Canada, 1994 (1985). 474 p.

GIBBINS, Roger, Keith ARCHER et Stan DRABEK, *Canadian Political Life : An Alberta Perspective*, Dubuque, Iowa, Kendall/Hunt Publishing Company, 1990. 244 p.

GODIN, Pierre, *Daniel Johnson : 1946-1964 la passion du pouvoir*, Montréal, Éditions de l'homme, 1980. 456 p.

GODIN, Pierre, *Daniel Johnson : 1964-1968 la difficile recherche de l'égalité*, Montréal, Éditions de l'homme, 1980. 403 p.

GRAHAM, Roger, *Old Man Ontario: Leslie M. Frost*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1990. 423 p.

GRANATSTEIN, J. L. *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins, 1935-1957*, Toronto, Oxford University Press, 1982. 333 p.

GRANATSTEIN, J. L., *Canada's War: The politics of the Mackenzie King Government, 1939-1945*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1990 (1975). 436 p.

GRANATSTEIN, J. L., et Robert BOTHWELL, *Pirouette, Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1990. 477 p.

GWYN, Richard, *The Northern Magus: Pierre Trudeau and Canadians*, Toronto, McClelland & Stewart, 1980. 399 p.

HICKS, Ursula K., *Federalism: Failure and Success*, Toronto, MacMillan Press Ltd, 1978. 205 p.

HURLEY, James Ross, *La modification de la Constitution du Canada : Historique, processus, problèmes et perspective d'avenir*, Ottawa, Groupe Communication Canada, 1996. 319 p.

Institut des relations intergouvernementales, *Le rapatriement de la Constitution : La correspondance de Lougheed et Lévesque*, Kingston, Queen's University et Canada West Foundation, 1999. 43 p.

JOHNSTON, Donald, éd., *With a Bang not a Whimper: Pierre Trudeau Speaks Out*, Toronto, Stoddart, 1988. 168 p.

KENT, Tom, *A Public Purpose: An Experience of Liberal Opposition and Canadian Government*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1988. 441 p.

KILGOUR, David, *Uneasy Patriots: Western Canadians in Confederation*, Edmonton, Lone Pine Publishing, 1988. 271 p.

LAFOREST, Guy, *Trudeau and the End of a Canadian Dream*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1995. 217 p.

LaMARSH, Judy, *Memoirs of a Bird in a Gilded Cage*, Toronto et Montréal, McClelland and Stewart Limited, 1969. 367 p.

LaSELVA, Samuel V., *The Moral Foundations of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements, and Tragedies of Nationhood*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1996. 264 p.

LATOUCHE, Daniel, *Canada and Quebec, Past and Future: An Essay*, Toronto, University of Toronto Press, 1986. 157 p.

MACKEY, Lloyd, *Like Father, Like Son: Ernest Manning and Preston Manning*, Toronto, ECW Press, 1997. 230 p.

MARTIN, Yves et Denis Turcotte, dir. *Le Québec dans le monde, Textes et documents I*, Sainte-Foy, Québec dans le Monde, 1990.

MEISEL, John, *Bureaucrats ad Reformers*, Alan B. Plaunt Memorial Lecture, Ottawa, Université Carleton, 1983. 26 p.

McDOUGALL, A.K., *John P. Robarts: His Life and Government*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1986. 319 p.

McROBERTS, Kenneth, *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*, Toronto, Oxford University Press, 1997. 395 p.

McWHINNEY, Edward, *Comparative federalism: States, Rights and National Power*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1962. 103 p.

McWHINNEY, Edward, *Quebec and the Constitution, 1960-1978*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1979. 170 p.

McWHINNEY, Edward, *Canada and the Constitution 1979-1982*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1982. 227 p.

MEEKISON, J. Peter, *Canadian Federalism: Myth or Reality*, (Third Edition), Toronto, Methuen, 1977. 525 p.

MORIN, Claude, *Quebec versus Canada: The Struggle for Self-Government 1960-1972*, Toronto, University of Toronto Press, 1976. 164 p.

MORIN, Claude, *Lendemain piégés : du référendum à la nuit des longs couteaux*, Montréal, Éditions Boréal, 1988. 392 p.

MORIN, Claude, *L'art de l'impossible : La diplomatie québécoise depuis 1960*, Montréal, Éditions Boréal express, 1987. 471 p.

RADWANSKI, George, *Trudeau*, Scarborough, MacMillan of Canada, 1978. 372 p.

RÉMILLARD, Gil, *Le fédéralisme canadien : Éléments constitutionnels de formation et d'évolution*, Montréal, Éditions Québec/Amérique, 1980. 553 p.

RICHARDS, John et Larry PRATT, *Prairies Capitalism: Power and Influence in the New West*, Toronto, McClelland & Stewart, 1979. 340 p.

ROMANOW, Roy, John WHITE et Howard LEESON, *Canada... Notwithstanding: The Making of the Constitution 1976-1982*, Toronto, Carswell/Methuen, 1984. 286 p.

ROY, Jean-Louis, *Le Choix d'un pays : le débat constitutionnel Québec-Canada 1960-1976*, Montréal, Éditions Leméac, 1978. 366 p.

RUSSELL, Peter H., *Leading Constitutional Decisions*, Toronto, McClelland & Stewart Limited, 1965. 805 p.

RUSSELL Peter H., *Constitutional Odyssey, Can Canadians be a sovereign People?*, édition révisée, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1993. 317 p.

SAYWELL, John, et George VEGH, *Making the Law: The Courts and the Constitution*, Mississauga, Copp Clark Pitman Ltd, 1991. 406 p.

SAYWELL, John T., *The Lawmakers: Judicial Power and the Shaping of Canadian Federalism*, Toronto, Osgoode Society, 2002. 453 p.

SHARP, Mitchell, *Which Reminds Me... A Memoir*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1994. 288 p.

SHEPPARD, Robert et Michael VALPY, *The National Deal: The Fight for a Canadian Constitution*, Toronto, Fleet Books, 1982. 360 p.

SHUGARMAN, David P. et Reg WHITAKER, éd., *Federalism and Political Community*, Peterborough, Broadview Press, 1989. 478 p.

SIMEON, Richard, coordonnateur de la recherche, *Les relations intergouvernementales*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986. 301 p.

SIMEON, Richard, et Ian ROBINSON, *State, Society, and the Development of Canadian Federalism*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1990. 381 p.

SIMEON, Richard, *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1972. 324 p.

SIMEON, Richard, éd., *Confrontation et collaboration – Les relations intergouvernementales dans le Canada d'aujourd'hui*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1979. 116 p.

SMILEY, Donald V., *The Canadian Political Nationality*, Toronto et London, Methuen, 1967. 142 p.

SMILEY, Donald V., *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, 2^{ième} édition, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Limited, 1976. 190 p.

SMILEY, Donald V., *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, 3^{ième} édition, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Limited, 1980. 347 p.

SMILEY, Donald V., et Ronald L. WATTS, *Intrastate Federalism in Canada*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1985. 170 p.

SMILEY, Donald V., *The Federal Condition in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Limited, 1987. 202 p.

STEWART, Edward E., *Cabinet Government on Ontario: A view from the Inside*, Edward Dunlop Lectures, Halifax, Institut de recherches politiques, 1989. 104 p.

SWAINSON, Donald, éd., *Oliver Mowat's Ontario*, Toronto, MacMillan of Canada, 1972. 235 p.

THOMSON, Dale C., *Louis St-Laurent: Canadian*, Toronto, MacMillan of Canada, 1967. 564 p.

THOMSON, Dale C., *Jean Lesage and the Quiet Revolution*, Toronto, MacMillan of Canada, 1984. 501 p.

THOMPSON, Paul, *The Voice of the Past: Oral History*, Oxford, Oxford University Press, 1988 (1978). 314 p.

THORBURN, Hugh G., *Planning and the Economy: Building Federal-Provincial Consensus*, Toronto, Canadian Institute for Economic Policy, 1984. 253 p.

TRUDEAU, Pierre-Elliot, *Le Fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, Éditions H.M.H., Montréal, 1967. 227 p.

VAN LOON, Richard J. et Michael S WHITTINGTON, *The Canadian Political System: Environment, Structure and Process*, 4^{ième} édition, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1987. 879 p.

VASTEL, Michel, *Bourassa*, Toronto, McMillan Canada, 1991. 244 p.

TRUDEAU, Pierre-Elliot, *Trudeau le Québécois*, Montréal, Les éditions de l'homme, 2000. 313 p.

VEILLEUX, Gérard, *Les relations intergouvernementales au Canada 1867-1967 : Les mécanismes de coopération*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1971. 142 p.

WEARING, Joseph, *The L-Shape Party: The Liberal Party of Canada 1958-1980*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Limited, 1981. 260 p.

WESTMACOTT, Martin et Hugh MELLON, éd., *Challenges to Canadian Federalism*, Scarborough, Prentice Hall Canada Inc., 1998. 216 p.

WOOLSTENCROFT, Timothy B., *Organising Intergovernmental Relations*, Institute of Intergovernmental relations, Kingston, Queen's University, 1982. 89 p.

LIVRES CONSULTÉS

Assemblée fédérale, *Règlement du Conseil des États*, Conseil des États, Berne, 1966. 336 p.

ARMSTRONG, Christopher, *The Politics of Federalism: Ontario's Relations with the Federal Government, 1867-1942*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1981. 279 p.

BANTING, Keith, *The Welfare State and Canadian Federalism*, 2^{ième} édition, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1987. 263 p.

BANTING, Keith et Richard SIMEON, éd., *And No One Cheered: Federalism, Democracy and the Constitution Act*, Toronto, Methuen, 1983. 376 p.

BEHIELS, Michael D., *Prelude to Quebec's Quiet Revolution, Liberalism versus Neo-nationalism 1945-1960*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1985. 366 p.

BELL, George G., et Andrew D. PASCOE, *The Ontario Government Structure and Functions*, Toronto, Wall & Thompson, 1988. 423 p.

BERNARD, André, *La vie politique au Québec et au Canada*, Sillery, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1979. 596 p.

BERNIER, Ivan, *International Legal Aspects of Federalism*, Londres, Longman, 1973. 308 p.

BONENFANT, Jean-Charles, *La naissance de la Confédération*, Montréal, Éditions Leméac, 1969. 101 p.

BOUQUET, Jean-Jacques, *Histoire de la Suisse*, Paris, Presses universitaires de France, 1995. 127 p.

BOWIE, Robert R., et Carl J. FRIEDRICH, *Étude sur le fédéralisme, première partie*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1960. 887 p.

BROWN, Robert Craig et Ramsey COOK, *Canada 1896-1921: A Nation Transformed*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1982. 412 p.

BROWNE, Gerard Peter, *The Judicial Committee and the British North American Act*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1967.

CAIRNS, Alan C., *Disruptions, Constitutional Struggles, from the Charter to Meech Lake*, Toronto, M. & S., 1991. 307 p.

CAMPBELL, Robert M., *Grand Illusions: The Politics of Keynesian Experience in Canada 1945-1975*, Peterborough, Broadview Press, 1987. 270 p.

CAMPBELL, Robert M., et A. Pal LESLIE, *The Real World of Canadian Politics*, 2^{ième} édition, Peterborough, Broadview Press, 1989. 338 p.

COOK, Ramsey, *The Regenerators: Social Criticism in Late Victorian English Canada*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1985. 291 p.

CREIGHTON, Donald G., *Canada 1939-1957: The Forked Road*, Toronto, McClelland & Stewart, 1976. 319 p.

DEHOUSSE, Renaud, *Fédéralisme et relations internationales : une réflexion comparative*, Bruxelles, Établissements Émile Bruylant, 1991. 284 p.

DION, Léon, *Le Québec et le Canada les voies de l'avenir*, Montréal, Éditions Québecor, 1980. 236 p.

ENGLISH, John, *The Decline of Politics: The Conservatives and the Party System, 1901-1920*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1985. 237 p.

EVANS, A. Margaret, *Sir Oliver Mowat*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1992. 437 p.

FELICE, Théodore de, *Institutions de la Suisse*, Paris, Éditions Didier, 1985. 145 p.

FERGUSON, Barry, *Remaking Liberalism: The Intellectual Legacy of Adam Short, O.D. Skelton and W.A. Mackintosh 1890-1925*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1993. 303 p.

FORBES, Ernest R., *The Maritime Rights Movement, 1919-1927: A study in Canadian Regionalism*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1979. 246 p.

FOURNIER, Pierre, *A Meech Lake Post-Mortem, Is Quebec Sovereignty Inevitable?*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1991. 154 p.

FRITSCH-BOURNAZEL, Renata, *L'Allemagne unie dans la nouvelle Europe*, Questions au XXème S, Bruxelles, Éditions Complexe, 1991. 375 p.

GÉRIN-LAJOIE, Paul, *Combats d'une révolution tranquille : Propos et confidences*, Anjou, Centre Éducatif et Culturel inc., 1989. 378 p.

GIROUX, Claude Joseph, *La Suisse*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1960.

GRANATSTEIN, J. L. et Desmon MORTON, *A Nation Forged in Fire: Canadian and the Second World War*, Toronto, Lester and Orpen Dennys, 1989. 287 p.

GRANATSTEIN, J. L., *Canada 1957-1967: The Years of Uncertainty and Innovation*, Toronto, McClelland & Stewart, 1987. 375 p.

GRIMAL, Henri, *De l'Empire britannique au Commonwealth*, Paris, A. Colin, 1971. 416 p.

GROSSER, Alfred et Hélène MIARD-DELACROIX, *Allemagne : un exposé pour comprendre, un essai pour réfléchir*, Évreux, France, Diminos, Flammarion, Imprimerie Hérissé, 1994. 127 p.

JENKIN, Michael, *The Challenge of Diversity: Industrial Policy in the Canadian Federation*, Ottawa, Supply and Services Canada, 1983. 214 p.

JOHNSON, William, *A Canadian Myth, Quebec Between Canada and the Illusion of Utopia*, Montréal, Robert Davies Publishing, 1994. 415 p.

KERR, Henry H., *Parlement et société en Suisse*, Saint-Saphorin, Suisse, Éditions Georgi, 1981. 310 p.

LAMONTAGNE, Maurice, *Le fédéralisme canadien : évolution et problèmes*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1954. 298 p.

MARX, Roland, *De l'Empire au Commonwealth 1850-1994*, Paris, Éditions Ophrys-Ploton, Collection civilisation, 1995. 168 p.

MARX, Roland, *La Grande Bretagne et le monde au XXIème siècle*, Masson, France, Collection Relations Internationales Contemporaines, 1987. 243 p.

McROBERTS, Kenneth, *Quebec, Social Change and Political Crisis*, Toronto, McClelland & Stewart, 1993. 556 p.

MILNE, David, *The Canadian Constitution, From Patriation to Meech Lake*, Toronto, Lorimer, 1989. 310 p.

MONIÈRE, Denis, *Les Enjeux du Référendum*, Montréal, Québec-Amérique, 1979. 207 p.

MORIN, Claude, *Mes Premiers Ministres*, Louisville, Les éditions Boréal, 1991. 632 p.

MORIN, Jacques-Yvan, et José WOEHLING, *Les Constitutions du Canada et du Québec Du régime français à nos jours*, Montréal, Éditions Thémis, 1992. (2 volumes).

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), *Les problèmes régionaux et les politiques régionales en Suisse*, Paris, Publications OCDE, 1991.

OWRAM, Douglas, *The Government Generation: Canadian Intellectuals and the State*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1986. 402 p.

OWRAM, Doug, *Promise of Eden: The Canadian Expansions Movement and the Idea of the West 1856-1900*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1980. 264 p.

PFITZER, Albert, *Le Bundesrat*, Bonn, secrétariat du Bundesrat, 1976. 32 p.

RESNICK, Philip, *Toward a Canada-Quebec Union*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1991. 119 p.

ROCHER, François et Miriam SMITH, *New Trends in Canadian Federalism*, Peterborough, Broadview Press, 1995. 440 p.

ROHR, Jean, *La démocratie en Suisse*, Paris, Collection politique comparée, Economica, 1987. 529 p.

SCHULL, Joseph, *Ontario since 1867*, Toronto, McClelland & Stewart, 1978. 400 p.

SCHULTZ, R. et al, *The Canadian Political Process*, 3^{ième} édition, Toronto, H.R.W., 1979 (1970). 523 p.

STEVENSON, Garth, *Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity*, 3^{ième} édition, Toronto, Gage, 1989 (1988). 314 p.

STEVENSON, Garth, *EX Uno Plures*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1993. 401 p.

SILVER, A. I., *The French-Canadian Idea of Confederation 1864-1900*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1982. 283 p.

STRUTHERS, James, *The Limits of affluence: Welfare in Ontario, 1920-1970*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1994. 401 p.

TARNOPOLSKY, Walter, *The Canadian Bill of Rights*, 2^{ième} édition, Toronto, McClelland & Stewart, 1975 (1966). 246 p.

THOMSON, Dale C., *Vive le Québec libre*, Toronto, Deneau, 1988. 329 p.

THOMPSON, John Herd, *Canada 1929-1939: Decades of Discord*, Toronto, McClelland & Stewart, 1985. 438 p.

TRAVES Tom, *The State and Enterprise: Canadian Manufactures and the Federal Government 1917-1931*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1979. 174 p.

TRIVELLI, Laurent, *Le bicamérisme : institutions comparées : étude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil national et le conseil des états*, Lausanne, Diffusion Payot, 1975. 534 p.

VIPOND, Robert, *Liberty and Community: Canadian Federalism and the Failure of the Constitution*, Albany, State University of New York, 1991. 249 p.

WAITE, P. B., *The Life and Times of Confederation 1864-1867: Politics, Newspapers, and the Union of British North America*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1962. 448 p.

WHITAKER, Reginald, *A sovereign Idea: Essays on Canada as a Democratic Community*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1992. 337 p.

WHYTE, John D. et Christopher N. KENDALL, *The Death and Life of Constitutional Reform in Canada*, Kingston, Queen's University, Institute of Intergovernmental Relations, 1990. 94 p.

ARTICLES

ANGERS, F.A., « La défense du peuple », dans l'Action Nationale, *Victoria : fin du fédéralisme ?*, vol. LXI, no. 8-9, Avril-Mai 1972, p. 708.

ARÈS, Richard, « De Québec à Victoria ou les avatars du fédéralisme », dans l'Action Nationale, *Victoria : fin du fédéralisme ?*, vol. LXI, no. 8-9, Avril-Mai 1972, p. 651.

ARMSTRONG, Christopher, « The Mowat Heritage in Federal-Provincial Relations », dans Donald Swainson, *Oliver Mowat's Ontario*, Toronto, Macmillan of Canada, 1972.

ATKINSON, Michael M., et William D. COLEMAN, « Bureaucrats and Politicians in Canada Studies: An Examination of the Political Administration Model », *Comparative Political Studies*, vol. 18, no. 1, 1985, pp. 58-80.

AUTEXIER, Christian, « La République fédérale d'Allemagne », dans Mény, Yves, *La Réforme des collectivités locales en Europe : stratégies et résultats*, Paris, Collection Notes et études documentaires, 1984.

BERNIER, Gaston, « Sur le chemin de Victoria », dans l'Action Nationale, *Victoria : fin du fédéralisme ?*, vol. LXI, no. 8-9, Avril-Mai 1972, p. 617.

BERRY, Glyn R., « The Oil Lobby and the Energy Crisis » dans Schultz et al., *The Canadian Political Process*, 3^{ième} édition, Toronto, H.R.W., 1979.

BLAKE, Raymond B., « Mackenzie King and the Genesis of Family Allowances in Canada 1939-1944 » dans Raymond B. Blake et Jeff Keshen, *Social Welfare Policy in Canada : Historical Readings*, Toronto, Copp Clark Ltd., 1995.

BRUNET, Michel, « La révision Constitutionnelle », dans l'Action Nationale, *Victoria : fin du fédéralisme ?*, vol. LXI, no. 8-9, Avril-Mai 1972, p. 681.

BROCK, Kathy L., « The Politics of Process », dans Douglas M. Brown, éd., *Canada: The State of the Federation 1991*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, pp. 57-87.

BYFIELD, Ted, « Manning's achievement gains with time but in one area it present a mystery », *Western Report*, 4 mars 1996, vol. 11, no. 7.

CAIRNS, Alan C., « From Interstate to Intrastate Federalism in Canada », *Institute of Intergovernmental Relations*, Discussion Paper no 5, Queen's University, 1979. 26 p.

CAIRNS, Alan C., « The Other Crisis of Canadian Federalism », *Canadian Public Administration*, 22 (1979), pp. 175-195.

CAIRNS, Alan C., « The Living Canadian Constitution », *Queen's Quarterly*, LXXVII, 4 (Winter 1970) 1-16, et dans *Constitution, Government, and Society in Canada*, Douglas E. Williams, Toronto, McClelland & Stewart, 1988.

CAIRNS, Alan C., « The Governments and Societies of Canadian Federalism », *Canadian Journal of Political Science*, 10-4 (Déc. 1977) 695-725, et dans *Constitution, Government, and Society in Canada*, Douglas E. Williams, Toronto, McClelland & Stewart, 1988.

CAIRNS, Alan C., « Comment on Critics of the Judicial Committee: The new orthodoxy and an alternative explanation », dans John Saywell et George Vegh, *Making the Law: the Courts and the Constitution*, Toronto, Copp Clark Pitman Ltd., 1991.

Canada West Foundation, « The Western Economy and Canadian Unity », *Western Perspectives*, mars 1987. 20 p.

CARELESS, Anthony, « The Struggle for Jurisdiction: Regionalism Versus Rationalism », *Publius: The journal of Federalism*, vol. 14, no. 1, 1984.

CHRÉTIEN, Jean, « Bringing the Constitution Home », dans T. H. Axworthy & P. E. Trudeau, éd., *Towards a Just Society. The Trudeau Years*, Toronto, Viking, 1990.

COSH, Colby, « A Legacy of good Government: E. C. Manning, the consummate leader who shaped Alberta's political character, dies at 87 », *The Province*, 4 mars 1996, Alberta Report, 23, pp. 6-12.

DesROCHES, Jacques M., « The Evolution of the Organization of Federal Government in Canada », *Canadian Public Administration* vol. 5, no.1, mars 1962, pp. 408-425.

DION, Léon, *Nationalisme et politique au Québec*, Montréal, Hurtubise, H.M.H., Collection « Sciences de l'homme et humanisme », No 7, 1975.

DUPRÉ, J. Stéphan, « The Workability of Executive Federalism », dans Richard Simeon, *Les relations intergouvernementales*, Approvisionnement et Services Canada, 1986.

DYCK, Rand, « The Canada Assistance Plan: The Ultimate in Co-Operative Federalism », dans Raymond B. Blake et Jeff Keshen, *Social Welfare Policy in Canada: Historical Readings*, Toronto, Copp Clark Ltd., 1995.

ELRON, David et Roger GIBBINS, « Western Alienation and Political Culture », dans Schultz et al., *The Canadian Political Process*, 3^{ième} édition, H.R.W., Toronto, 1979.

ELTON, David K. « Alberta and the Federal Government in Historical Perspective, 1905-1977 » dans Caldarola, Carlo, *Society and Politics in Alberta, Research Paper*, Toronto, Methuen, 1979.

ESMAN, Milton J., « Federalism and Modernization: Canada and the United States », *Publius: The journal of Federalism*, vol. 14, no. 1, 1984.

FINKEL, Alvin, « Origin of the Welfare State in Canada », dans Raymond B. Blake et Jeff Keshen, *Social Welfare Policy in Canada: Historical Readings*, Toronto, Copp Clark Ltd., 1995.

FRENCH, Richard D., « The Privy Council Office: Support for Cabinet Decision Making », dans Schultz, R. et al., *The Canadian Political Process*, 3^{ième} édition, Toronto, H.R.W., 1979.

GALLANT, Edgar, « The Machinery of Federal-Provincial Relations », dans J. Peter Meekison éd., *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 2^{ème} édition, Toronto, Methuen, 1972, pp. 254-264.

GIBBINS, Roger, « Federalism and Regional Alienation », dans WESTMACOTT, Martin & Hugh Mellon, éd., *Challenges to Canadian Federalism*, Toronto, Prentice Hall, 1998.

GOSSELIN, Serge, « Le fédéralisme allemand », dans Menudier, Henri, *L'Allemagne de la division à l'unité*, Publications de l'Institut d'Allemand d'Asnières, Paris, Université de la Sorbonne nouvelle, 1991.

GOTLIEB, Marc J., « George Drew and the Dominion-Provincial Conference on Reconstruction of 1945-6 », dans Michael J. Piva, *A History of Ontario*, Toronto, Copp Clark Pitman Ltd, 1988.

HODGINS, Bruce W., « Disagreement at the Commencement. Divergent Ontarian Views of Federalism, 1867-1871 », dans Donald Swainson, *Oliver Mowat's Ontario*, Toronto, Macmillan of Canada, 1972.

HURLEY, James Ross, *Le fédéralisme exécutif*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, 1998.

JANDA, Richard, *Re-Balancing the Federation through senate reform : Another look at the Bundesrat*, background studies of the York University Constitutional Reform Project, Étude no. 11, York, 1992.

JENISH, D'Arcy, « Man who build Alberta: Ernest Manning helped forge a dynamic province », *MacLean's Magazine*, 4 mars 1996, vol. 109, no 10.

L'Action Nationale, *Victoria : Fin du fédéralisme ?*, vol. LXI, no. 8-9, Avril-Mai 1972.

LAPLANTE, Laurent, « Les journaux québécois et la Charte de Victoria », dans l'Action Nationale, *Victoria : fin du fédéralisme ?*, vol. LXI, no. 8-9, Avril-Mai 1972, p. 689.

LEACH, Richard H., « Canadian Federalism Revisited », *Publius: The journal of Federalism*, vol. 14, no. 1, 1984.

LEMCO, Jonathan et Peter REGENSTREIF, « The Fusion of Powers and the Crisis of Canadian Federalism », *Publius: The journal of Federalism*, vol. 14, no. 1, 1984.

MacTAGGART, Hazel, et Kenneth E. SUNDQUIST, *Publications of the Government of Ontario, 1956-1971*, Published by the Ministry of Government Services, Toronto, 1975.

McKEOUGH, W. Darcy, « The Relations of Ministers and Civil Servants », *Canadian Public Administration*, vol. XII, no. 1, Printemps 1969, pp. 1-8.

MORIN, Claude, « Ottawa parmi nous », dans l'Action Nationale, *Victoria : fin du fédéralisme ?*, vol. LXI, no. 8-9, Avril-Mai 1972, p. 725.

MORIN, Jacques Yvan, « Signification de Victoria », dans l'Action Nationale, *Victoria : fin du fédéralisme ?*, vol. LXI, no. 8-9, Avril-Mai 1972, p. 613.

NEWTON, Ken, « La Grande-Bretagne », dans Mény, Yves, *La Réforme des collectivités locales en Europe : stratégies et résultats*, Paris, Collection Notes et études documentaires, 1984.

NORMAN, Robert, « Les relations entre les hauts-fonctionnaires et le ministre », *Canadian Public Administration*, vol. 27, no. 4, Hiver 1984, pp. 522-541.

NORRIE, Kenneth H., « Energy, Canadian Federalism, and the West », *Publius: The journal of Federalism*, vol. 14, no. 1, 1984.

ROBERTSON, Gordon, « The Changing Role of the Privy Council Office », dans *Canadian Public Administration*, vol. XIV, 1971.

ROSEN, Philip, « Propositions importantes de réforme du Sénat et de la Cour suprême du Canada depuis la Charte de Victoria en 1971 », service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, 3 juin 1980.

SABETTI, Filippo et Harold M. WALLER, « Crisis and Continuity in Canadian Federalism », *Publius: The journal of Federalism*, vol. 14, no. 1, 1984.

SCHNUR, Roman, « Vie administrative à l'étranger : la réforme administrative dans la République fédérale allemande », *La Revue administrative*, Mai-Juin 1967.

SIMEON, Richard, « Regionalism and Canadian Political Institutions », dans Schultz, R. et al., *The Canadian Political Process*, 3^{ième} édition, Toronto, H.R.W., 1979.

SMILEY, Donald V., « Public Sector Politics, Modernization and Federalism : The Canadian and American Experiences », *Publius: The journal of Federalism*, vol. 14, no. 1, 1984.

SMITH, Peter, « The Ideological Origins of Canadian Confederation », *Canadian Journal of Political Science*, 20 (1987) 577.

SOLOMON, Hyman, « Medicare sickness threatening federal-provincial conference », dans *Financial Post*, 62 :7, 20 janvier 1968.

SPROULE-JONES, Mark, « The Enduring Colony ? Political Institutions and Political Science in Canadaism », *Publius: The journal of Federalism*, vol. 14, no. 1, 1984.

STEIN, Michael B., « Canadian Constitutional Reform, 1927-1982 : A Comparative Case Analysis Over Time », *Publius: The journal of Federalism*, vol. 14, no. 1, 1984.

STEVENSON, Garth, « The Origins of co-operative federalism », dans David P. Shugarman et Reg Whitaker, éd., *Federalism and Political Community*, Peterborough, Broadview Press, 1989.

TAYLOR, K.W., « Coordination in Administration », dans J. E. Hodgetts et D. C. Corbett, éd., *Canadian Public Administration: A Book of Readings*, Toronto, MacMillan, 1960.

THAYSEN, Uwe, *The Bundesrat, the Länder and German federalism*, Washington, The American Institute for Contemporary German Studies, 1994.

TRUDEAU, P.E. « The Values of a Just Society », dans T. H. Axworthy & P. E. Trudeau, éd., *Towards a Just Society, The Trudeau Years*. Toronto, Viking, 1990, pp. 357-385.

VAUGHAN, Frederick, « Critics of the Judicial Committee : The new orthodoxy and an alternative explanation », dans John Saywell et George Vegh, *Making the Law: the Courts and the Constitution*, Toronto, Copp Clark Pitman Ltd., 1991.

WATTS, Ron, « Executive Federalism: The Comparative Context », dans David P. Shugarman and Reg Whitaker, éd., *Federalism and Political Community*, Peterborough, Broadview Press, 1989.

WELSH, Peter, « Plurilingualism in Switzerland. Comparative study », Internal Research Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Volumes I et II, février et août 1966.

WHITAKER, Reg, « Democracy and the Canadian *Constitution* » dans Reg Whitaker, *A sovereign Idea: Essays on Canada as a Democratic Community*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1992, pp. 205-232.