

18 janvier 1973, Toronto

Allocution devant l'Empire Club

Trois raisons m'incitent à vous parler aujourd'hui des relations entre les provinces canadiennes. D'abord il s'agit là d'une question qui nous intéresse au plus haut point, compte tenu de la situation particulière du Québec au sein de la Confédération. Ensuite, il apparaît important de traiter de cette question au moment où le gouvernement fédéral a l'intention, comme en témoigne le discours du Trône lu il y a quelques jours, d'engager avec les Provinces des consultations fédérales-provinciales sur de nombreuses questions, notamment sur celles qui font l'objet d'actions conjointes ou concurrentes des deux ordres de gouvernement. Enfin, il m'a semblé opportun d'aborder ce sujet devant vous parce que nous assistons depuis quelque temps à une véritable renaissance de l'interprovincialisme au Canada.

Les relations entre les provinces existent depuis 1867. La première conférence intergouvernementale ne fut pas, comme on aurait pu le penser, fédérale-provinciale mais bien interprovinciale. Plusieurs facteurs ont amené les Premiers ministres des provinces à se réunir alors. Le plus important était sans doute celui de la vive opposition des provinces aux tendances centralisatrices du gouvernement fédéral; elles se plaignaient notamment de l'absence de mécanismes adéquats de consultations fédérales-provinciales qui eussent permis aux provinces de discuter avec le Fédéral de questions d'intérêt commun et d'influencer certaines politiques qui les intéressaient.

Les Premiers ministres des provinces adoptaient une attitude autonomiste et s'opposaient en conséquence à la suprématie qu'exerçait alors le gouvernement fédéral. La première conférence fédérale-provinciale ne s'est tenue qu'en 1906. Elle fut convoquée par Sir Wilfrid Laurier dans le but de prendre connaissance des recommandations adoptées lors de la deuxième conférence interprovinciale des Premiers ministres en 1902.

D'autres conférences fédérales-provinciales et interprovinciales eurent lieu par la suite. Fait surprenant toutefois, alors que des conférences fédérales-provinciales se sont tenues assez régulièrement, surtout à partir de la fin des années 20, il n'y eut aucune conférence interprovinciale des Premiers ministres entre 1926 et 1960, en dépit du fait que certains ministres provinciaux se rencontraient sur des sujets particuliers.

1960 marqua une nouvelle étape dans les relations intergouvernementales. M. Lesage, Premier ministre du Québec, fit valoir que le fédéralisme, système politique caractérisé par un partage de pouvoirs entre deux ordres de gouvernement, devait reposer à la fois sur des relations fédérales-provinciales et interprovinciales il convoqua donc ses collègues des provinces à une rencontre qui eut lieu à Québec en 1960. Dans le communiqué publié à l'issue de cette conférence, on lit ce qui suit; « On en est venu à la conclusion qu'il existe un grand nombre de sujets dont l'intérêt est purement provincial ou interprovincial et ne réagit aucunement dans le domaine de l'action et de la collaboration fédérale-provinciale. C'est à cette catégorie de sujets que cette conférence entend se consacrer exclusivement ».

Les Premiers ministres des provinces ont alors décidé de se rencontrer annuellement. Le début des années 1960 a donc été marqué par la résurgence, par un renouveau de l'interprovincialisme au niveau des Premiers ministres. Toutefois, en dépit du fait que depuis 1960 les Premiers ministres des provinces se réunissent une fois l'an, ce sont les relations fédérales-provinciales qui ont pris la vedette vers la fin des années 1960; en effet, c'est le processus de révision constitutionnelle qui a dominé les relations intergouvernementales pendant cette période.

Depuis quelque temps on assiste cependant à un renouveau de l'interprovincialisme. Les Premiers ministres des provinces ont, en 1972, tenu leur réunion annuelle à Halifax. Cette rencontre, une des plus importantes des dernières années, a permis aux Premiers ministres d'échanger des vues sur plusieurs questions d'intérêt commun. En outre, les Premiers ministres ont adopté un certain nombre de résolutions concernant notamment les communications, le financement de l'enseignement post-secondaire, les affaires municipales. D'autres rencontres ont suivi cette conférence d'Halifax pour étudier des questions comme celles des communications, des finances, de l'éducation et de la santé.

Je signale simplement la réunion des ministres du bien-être social qui eut lieu en novembre dernier à Victoria. Dans le communiqué publié à l'issue de cette rencontre, les ministres présents ont exprimé leur accord sur les objectifs d'une politique générale de sécurité du revenu, particulièrement sur le fait que l'initiative en matière de tels programmes doit relever de la juridiction provinciale, quelles que soient par ailleurs les modalités de financement. Au cours des derniers mois, les relations entre les provinces, en plus de se multiplier au plan national, se sont également accrues au niveau des régions.

A cet égard, évoquons la création récente du comité des Premiers ministres des provinces des Prairies ainsi que les réunions fréquentes du comité des Premiers ministres des Maritimes. Signalons également les réunions en 1972 du comité conjoint des ressources minérales, dont le but est de développer et de mettre en œuvre une approche commune au problème des droits miniers sous-marins dans le golfe. Saint-Laurent et au large des côtes de l'Atlantique.

Au niveau régional, les relations entre le Québec et l'Ontario se sont aussi développées. J'ai rencontré à quelques reprises depuis l'été dernier le Premier ministre de votre province pour discuter de diverses questions, notamment du partage fiscal. M. Davis et moi avons réaffirmé la nécessité d'en arriver à un nouveau partage fiscal qui tiendrait davantage compte des responsabilités et de l'état financier des provinces. En outre, d'autres rencontres ont eu lieu au niveau ministériel.

Les activités découlant de l'entente Québec-Ontario se sont accrues et ont été étendues à divers domaines. Elles témoignent de façon non équivoque à la fois de l'interdépendance qui existe entre nos deux provinces et de la nécessité d'une concertation à deux sur des questions d'intérêt commun.

Personnellement, je pense que si les provinces entretiennent des relations étroites entre elles depuis quelque temps, ce n'est pas seulement en réaction contre les empiètements juridictionnels du gouvernement fédéral, mais surtout parce qu'elles ne sont pas suffisamment consultées par le gouvernement fédéral lorsque ce dernier agit. En parlant plus particulièrement à titre de Premier ministre du Québec, j'ajouterai qu'il est extrêmement important pour l'avenir du fédéralisme dans le milieu québécois que se développe un type de fédéralisme empreint de compréhension et de respect de l'autorité des différents ordres de gouvernement.

Les provinces sont donc ainsi amenées à se concerter entre elles à la fois en réaction contre l'absence ou l'insuffisance de consultations fédérales-provinciales et dans l'espoir que leur propre concertation interprovinciale incitera le gouvernement fédéral à tenir compte davantage de leurs priorités et besoins.

C'est ainsi que les relations interprovinciales débouchent sur les relations fédérales-provinciales. Comment peut-il en être autrement à une époque où plusieurs actions gouvernementales ont trait à des matières dont il n'est pas question dans la constitution. De même la multiplicité des zones grises rend impérieuse la consultation intergouvernementale.

Par ailleurs, vu l'interdépendance croissante des phénomènes et problèmes de notre époque on doit reconnaître que de plus en plus les actions d'un gouvernement ont de fortes chances d'avoir des retombées sur celles d'un autre.

C'est dans cette perspective que nous avons lu avec intérêt les passages du récent discours du Trône dans lesquels le gouvernement fédéral annonce son intention d'engager prochainement des consultations avec les provinces.

A notre avis, les prochaines rencontres interprovinciales à tous les niveaux devraient être envisagées dans le contexte des rencontres fédérales-provinciales annoncées dans le discours du Trône.

Il semble bien que le gouvernement fédéral actuel soit disposé à s'engager dans une voie où la consultation fédérale-provinciale prendra au cours des prochains mois des dimensions exceptionnelles.

Il y aura d'abord de multiples rencontres impliquant, au palier ministériel, une très grande diversité de secteurs tels l'habitation, le financement de l'enseignement post-secondaire, les communications, la politique financière et économique, la politique industrielle et les programmes de santé et de sécurité du revenu.

L'aspect le plus intéressant est sans doute le fait qu'au terme de ces consultations sectorielles, le Premier ministre du Canada propose qu'ait lieu au printemps une rencontre avec les Premiers ministres des provinces en vue d'harmoniser, dans l'intérêt de tous les

Canadiens les objectifs, les orientations politiques et les programmes, particulièrement dans ces domaines qui engagent la responsabilité des deux niveaux de gouvernement. Tous les Premiers ministres des provinces se réjouiront de la tenue d'une telle conférence. Tout d'abord, en proposant que les Premiers ministres du Canada tentent l'expérience de concilier les objectifs, les orientations politiques et les programmes qui concernent les deux ordres de gouvernement, le gouvernement fédéral reconnaît clairement le principe selon lequel aucun gouvernement dans ce pays ne devrait agir unilatéralement sans se soucier de l'action des autres gouvernements, et ce dans l'intérêt des gouvernements eux-mêmes et surtout dans celui des contribuables.

La prochaine conférence des Premiers ministres du Canada devrait également englober les principales questions qui préoccupent présentement les onze gouvernements canadiens. L'aménagement plus articulé et plus cohérent des relations fédérales-provinciales implicitement proposé dans le dernier discours du Trône comporte pour les provinces une exigence de dialogue interprovincial tout aussi impérieuse.

La question qui nous est en somme posée, à nous, les responsables des gouvernements provinciaux, est la suivante: Continuerons-nous, comme nous l'avons fait le plus souvent dans le passé, à nous préparer à la conférence projetée des Premiers ministres du Canada de façon parallèle, si je puis dire, en nous ignorant les uns les autres jusqu'au moment où nous serons appelés à exposer au cours de la conférence même nos vues respectives sur les thèmes qui apparaissent à l'ordre du jour?

Continuerons-nous à définir les objectifs, les orientations et les programmes à partir des perceptions régionales que nous pouvons en avoir à l'intérieur des frontières où notre action doit forcément se situer?

Devons-nous continuer à nous contenter d'exprimer à l'intérieur du Canada le point de vue des régions qui le composent ou devons-nous réclamer du gouvernement fédéral qu'il tienne compte de ces régions dans ses propres actions?

Il suffit de poser de telles questions pour prendre conscience qu'une conférence des Premiers ministres comme celle dont le discours du Trône nous propose la tenue nous place devant l'alternative suivante: Ou bien nous continuons d'éviter de faire état entre nous des conflits d'intérêt qui peuvent nous diviser, ce qui aura pour conséquence inéluctable que le gouvernement fédéral se contentera d'arbitrer ces conflits.

Ou bien nous assumons notre responsabilité de membres de la fédération et, de la même façon que le gouvernement fédéral nous propose un dialogue ouvert sur toutes les questions d'intérêt commun pour les deux ordres de gouvernement, nous engageons de notre côté un dialogue comparable entre les gouvernements provinciaux, non seulement sur les questions qui nous rapprochent spontanément mais aussi sur celles qui peuvent nous diviser.

Quant à moi, mon option est claire: je pense que nous devons avoir le courage d'engager sans délai le dialogue interprovincial que présuppose le dialogue fédéral-provincial suggéré par le gouvernement central dans le discours du Trône.

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont à construire ensemble un pays, le nôtre. Ce pays ne sera pas l'œuvre d'un gouvernement fédéral omniprésent ou à l'affût de toutes les occasions de se substituer aux gouvernements provinciaux. Il ne sera pas non plus l'œuvre de gouvernements provinciaux enfermés dans leur régionalisme.

Il sera l'œuvre de l'action concertée de l'ensemble des gouvernements dans un Canada authentiquement fédéral.