

COOPERATION INTERGOUVERNEMENTALE DANS L'EST DU CANADA

Conseil des premiers ministres des Maritimes

PROPOSITIONS EN VUE DE L'UNION DES MARITIMES

Compte tenu de l'étude et du débat actuels sur la constitution canadienne, de la nécessité de réviser cette constitution ainsi que les techniques qui s'imposent, il semble que les travaux réalisés dans l'Est du Canada au cours des sept dernières années pourraient intéresser les législateurs du Canada, membres de l'Association parlementaire du Commonwealth.

M. J. Murray Beck, dans son livre intitulé History of Maritime Union: A study in frustration, écrit ceci:

"En 1713, le Traité d'Utrecht décrétait que l'Acadie devenait colonie britannique. Plus de deux cent cinquante ans plus tard, soit en 1969 le nombre d'entités politiques le plus apte à administrer cette Acadie de l'époque fait encore l'objet d'études et de discussions".

On se souviendra que l'Acadie regroupait ce que sont aujourd'hui les provinces du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Ecosse et de l'île du Prince-Edouard. Le Nouveau-Brunswick est devenu une province distincte en 1784 et l'île du Prince-Edouard en 1789. L'île du Cap-Breton, après s'être séparée en 1763, a été annexée de nouveau à la Nouvelle-Ecosse en 1820 pour établir les frontières géographiques et juridiques actuelles de la région des Maritimes.

ETUDE SUR L'UNION DES MARITIMES

L'étude sur l'Union des Maritimes,

effectuée sous la direction de feu M. John Deutsch et publiée en 1970, fait état de la persistance de l'idée d'Union des Maritimes au cours des cent vingt-cinq dernières années. Plusieurs gouverneurs des trois provinces ont proposé cette union durant les années 1850, mais n'ont pu obtenir d'appui solide ni sur place ni en Grande-Bretagne. La conférence initiale de Charlottetown en 1864, organisée par les trois provinces, a accueilli des délégués des gouvernements des deux Canadas. Les discussions sur l'Union des Maritimes ont été reportées pour permettre l'étude de propositions en vue d'une union plus élargie et il ne semble pas nécessaire de faire ici mention des résultats qui en ont découlé.

L'idée de l'union n'a pas été abandonnée pour autant et les discussions ont repris de temps en temps; c'est ainsi qu'à l'automne de 1964, on assistait à l'adoption unanime par les Assemblées du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse de résolutions identiques présentées par les premiers ministres MM. Robichaud et Stanfield demandant une étude sur l'Union des Maritimes. Quelque temps plus tard, le premier ministre M. Alex B. Campbell de l'île du Prince-Edouard faisait savoir qu'il acceptait de participer à cette étude qui semble avoir été ranimée par les observations de l'hon. Louis J. Robichaud, premier ministre du Nouveau-Brunswick, lors de l'inauguration du Confederation Centre à Charlottetown en 1964 à l'occasion du centenaire de la conférence de Charlottetown.

Rapport présenté par M. Henry Muggah, c.r.,
Greffier de la Chambre d'Assemblée législative de la Nouvelle-Ecosse

M. Deutsch et ses adjoints, MM. F.R. Drummie et F.J. Arsenault, après avoir étudié trois solutions possibles, à savoir coopération informelle, coopération formelle et une certaine forme d'union, se sont entendus pour favoriser un cadre d'Union des Maritimes. Ils ne se sont pas engagés à établir la forme précise d'union politique à réaliser mais ont recommandé la mise sur pied de mécanismes et de procédures dans le but d'accomplir un certain nombre de tâches préparatoires à cette union, soit: planification économique régionale, négociations régionales avec les autorités fédérales, mise sur pied de services administratifs communs, élaboration d'une législation uniforme, coordination des politiques provinciales d'alors, rédaction d'une constitution régissant un seul gouvernement provincial pour la région des Maritimes et l'implantation de mesures successives conduisant à l'union politique.

Les mécanismes proposés consisteraient en:

- Un Conseil des premiers ministres des Maritimes
- Une Commission des provinces maritimes
- Une Assemblée législative mixte.

Le Conseil des premiers ministres des Maritimes serait composé des trois premiers ministres des provinces maritimes qui se réuniraient régulièrement au moins quatre fois par an pour

- (a) étudier les recommandations de la Commission;
- (b) approuver les propositions communes et négocier avec les autorités fédérales au nom de la région;
- (c) coordonner les politiques des trois gouvernements provinciaux et

- (d) réaliser des ententes entre les trois gouvernements dans le but d'adopter des mesures communes.

On a aussi recommandé que le Conseil ait un petit secrétariat qui veille à l'organisation et à l'exécution de son travail.

La Commission des provinces maritimes serait composée de cinq membres permanents nommés par le Conseil des premiers ministres des Maritimes - deux membres de chacun des gouvernements du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse, un membre du gouvernement de l'Île-du-Prince-Edouard en plus d'un président nommé par le Conseil.

Ses fonctions consisteraient principalement à présenter au Conseil des premiers ministres les recommandations concernant les tâches susmentionnées qui ont été accomplies pour préparer l'union.

L'Assemblée législative mixte se composerait de tous les membres des trois assemblées législatives provinciales qui se réuniraient pour une séance commune pendant quelques semaines, une fois par an, afin de recevoir et de discuter les rapports provenant du Conseil des premiers ministres et de la Commission des provinces maritimes. L'Assemblée étudierait "les propositions de la Commission relatives à une législation uniforme, aux budgets, aux services et projets en commun, visant la création d'une province maritime unie, ainsi que les procédures et les calendriers en vue de la mise en oeuvre progressive de l'union politique".

Les trois Orateurs des assemblées provinciales existantes rempliraient tour à tour les fonctions d'Orateur de l'Assemblée mixte. Le travail de l'Assemblée serait organisé et

distribué par un "comité directeur" composé de cinq membres élus tous les ans.

REACTIONS SUSCITEES PAR L'ETUDE

Comme il sera précisé plus loin, les trois premiers ministres, à savoir M. Hatfield du Nouveau-Brunswick, M. Regan de Nouvelle-Ecosse et M. Campbell de l'Ile-du-Prince-Edouard n'ont pas perdu de temps pour agir dès qu'à été formulée la recommandation concernant la création du Conseil des premiers ministres des maritimes.

Ils ont écarté la recommandation proposant des réunions mixtes annuelles de tous les membres des trois assemblées, et ils ont pris des dispositions en vue d'organiser une réunion d'un certain nombre des membres de chaque assemblée afin d'examiner l'étude et les diverses tâches qui y sont déterminées. Une réunion de ce genre a été tenue en 1971 mais les résultats n'ont pas été considérés comme suffisants pour justifier des réunions similaires au cours des années suivantes. Il semblerait que la raison principale de l'insuffisance des résultats a été due à un manque de personnel de soutien et de préparation préliminaire.

A la suite de la recommandation en vue de la création d'une Commission des provinces maritimes, les premiers ministres ont opté pour l'examen des projets et des programmes communs éventuels par des comités de ministres ou de hauts fonctionnaires secondés par un secrétariat et, à l'occasion, par des experts conseils qui seraient engagés pour les questions exigeant des connaissances ou une expérience spéciales.

De même, ils se sont uniformément opposés à l'approbation de la recommandation visant à ce que les

provinces participent à une union politique et ils ont préféré suivre la route de la coopération et de la promotion des programmes et des objectifs communs.

CONSEIL DES PREMIERS MINISTRES DES MARITIMES

A la suite de l'étude, les premiers ministres ont rapidement conclu entre eux un accord, en mai 1971, en vue de la création d'un conseil dont les objectifs seraient les mêmes que ceux indiqués dans le rapport Deutsch, mais ne faisant aucune mention de l'union politique. Un secrétaire fut engagé et l'on fit l'acquisition de locaux à Halifax.

Au cours des séances des trois assemblées législatives en 1972, on adopta des lois identiques confirmant l'accord de 1971, autorisant les lieutenant gouverneurs en conseil à conclure des accords, et nommant le Conseil des premiers ministres comme représentant des trois gouvernements afin de faire en leur nom tout ce qu'ils étaient eux-mêmes autorisés à faire. Conformément à cette autorisation, les gouvernements des trois provinces ont conclu un certain nombre d'accords avec le Conseil en vertu desquels ce dernier était désigné comme leur représentant pour négocier et passer des accords avec le gouvernement fédéral et autres, en ce qui concerne divers programmes et projets en commun.

Il a été nommé un secrétaire à plein temps et deux secrétaires adjoints, ainsi qu'un certain nombre de coordonnateur régionaux qui travaillent avec les comités de ministres ou les fonctionnaires dans des domaines tels que les communications, les transports, les questions d'environnement, l'énergie, le tourisme, l'uniformité de la législation, le développement

économique, etc.

Depuis la création du Conseil, deux programmes importants ont été menés à bien conjointement avec le gouvernement fédéral. L'un avait trait à l'arpentage et à la cartographie des trois provinces qui a abouti à la création d'un système de titres de propriété des terres connu sous le nom de Service de cadastre et d'information. Le deuxième, dénommé Service de gestion des ressources maritimes visait à fournir des services consultatifs dans la planification communautaire, la photographie aérienne, la cartographie et des services choisis de génie civil. Environ 300 employés s'occupent de ces deux projets.

Un grand nombre de ceux travaillant dans ces deux services sont d'anciens employés fédéraux ou provinciaux qui avaient droit à la pension de retraite, à l'assurance-groupe et aux négociations collectives. Pour être sûr que ces employés ne seraient pas lésés en se joignant au personnel du Conseil, il a été considéré nécessaire et opportun de leur accorder ces mêmes avantages dans leurs nouvelles fonctions. Cela a amené la création d'un régime de pensions du Conseil, d'un régime d'assurance-groupe, de politiques concernant le personnel et d'accords en matière de négociations collectives. Il faut ensuite créer au sein du secrétariat du Conseil un organisme de dix personnes, chargé du travail administratif.

LES SERVICES EDUCATIFS

Maritime Provinces Higher Education Commission (Commission d'enseignement supérieur des Maritimes)

Avant la création du Conseil, chaque province avait une commission ou un organisme chargé d'administrer

des programmes d'aide financière ou d'aide à l'enseignement post secondaire. A la suite d'une décision du Conseil, la loi a été adoptée dans les trois provinces et les organismes provinciaux ont été remplacés par la Maritime Provinces Higher Education Commission (Commission d'enseignement supérieur des Maritimes), qui fait fonction d'organisme consultatif auprès des gouvernements, ainsi que de coordonnateur général et de conseiller auprès des établissements post-secondaires en ce qui concerne l'évolution de l'enseignement supérieur dans la région. Chaque année, la Commission recommande au Conseil l'aide financière provinciale à accorder à chaque établissement post secondaire des trois provinces. Une fois que le Conseil a approuvé les recommandations de la Commission, chaque premier ministre prend des dispositions pour faire inclure dans le budget de sa province le montant total de la contribution qu'elle doit verser. Pour préparer ses recommandations relatives au financement, la Commission consulte les établissements pour savoir s'ils désirent poursuivre leur programme d'enseignement et de formation et créer de nouveaux secteurs, ainsi que le Conseil du trésor régional composé du ministre des Finances et d'un autre ministre de chaque province. Le fait de remplacer ces trois organismes provinciaux par un seul organisme des Maritimes permet de réaliser des économies, mais la Commission est également en mesure de répartir plus équitablement l'aide accordée par l'Etat aux établissements destinés aux étudiants venant de provinces autres que celles où ils résident et d'empêcher le chevauchement des programmes des cours nouveaux, ce qui serait trop coûteux.

Maritime Municipal Training and Development Board (Office municipal de développement et de formation des Maritimes)

A la suite des encouragements et l'aide financière qu'ils ont reçus du ministère fédéral des Affaires urbaines, les premiers ministres ont collaboré à la création de l'Office afin de promouvoir l'enseignement et la formation des personnes chargées de l'administration municipale. Le but de l'Office lui-même n'est pas d'assurer un enseignement et une formation, mais plutôt d'aider les organismes et les établissements scolaires municipaux à assurer et à étendre ces services. L'Institut d'administration des affaires publiques de l'Université Dalhousie fournit à l'Office les services administratifs requis, à la suite d'un contrat conclu avec le Conseil. L'Office a, entre autres, créé à l'intention des inspecteurs du bâtiment un programme de formation qu'il met au point pour compléter le code national du bâtiment dans les trois provinces à la suite de l'adoption de la loi proposée par le Conseil.

AUTRES ACTIVITES

L'espace dont nous disposons dans cette revue ne nous permet pas de donner un exposé détaillé des divers autres travaux qui ont été entrepris sous l'égide du Conseil ou qui sont en voie de l'être. Certaines réalisations importantes ou intéressantes figurent ci-dessous et il est possible d'obtenir de plus amples renseignements à ce sujet en s'adressant au secrétaire du Conseil à l'adresse suivante: B.P. 2044, Halifax (Nouvelle-Ecosse) B3J 2Z1

1. Création d'une société d'énergie des Maritimes afin de produire et de distribuer de l'électricité dans toute la Région.

2. Coordination des travaux sur les transports et les télécommunications, participation à des négociations avec le gouvernement fédéral et présentations des organismes de réglementation.
3. Elaboration d'une loi ou d'un règlement uniforme sur les coopératives, les caisses de crédit, les codes du bâtiment, les titres fonciers, les valeurs mobilières et les transports motorisés.
4. Planification, promotion ou administration mixte à propos du tourisme, de la protection de l'environnement, de la conservation des sites archéologiques.
5. Services de soutien pour préparer et organiser les réunions annuelles des premiers ministres de l'Est et des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre.

RAPPORT AVEC LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

Les décisions du Conseil doivent être approuvées à l'unanimité par les trois premiers ministres qui, à leur tour, doivent recevoir l'approbation des lieutenants-gouverneurs du Conseil pour ce qui est des accords contenant des obligations financières et de l'octroi de subventions par leurs assemblées. La participation des ministres et des responsables est nécessaire pour que les comités puissent traiter de façon efficace les questions dont ils sont saisis. En effet, ce sont les provinces qui ont le dernier mot sur tous les sujets. Le Conseil, ses organismes et son personnel complètent les organismes provinciaux mais ne leur font pas concurrence ni ne les remplacent.