

---

# *Les relations entre les provinces et les États*

---

Patrick Malcolmson

**A**u cours des vingt dernières années, les rencontres, officielles ou non, entre les responsables du pouvoir législatif des provinces canadiennes et ceux des États américains se sont multipliées considérablement. Elles pourraient peut-être déboucher sur la création d'une institution permanente et prestigieuse pour faciliter les contacts entre les provinces et les États.

Cette intensification des relations entre législateurs des provinces et des États américains s'explique par des facteurs nombreux et complexes. Par exemple, la politique étrangère des deux pays a évolué dans le sens d'une coopération plus marquée dans les rapports entre le Canada et les États-Unis. En outre, dans un pays comme dans l'autre, l'administration gouvernementale devient de plus en plus décentralisée. Au Canada, les provinces prennent de plus en plus de place en tant que parties au contrat fédéral et elles ne manquent jamais une occasion d'affirmer ce pouvoir. On n'a qu'à penser à l'hypothèse d'un veto provincial sur un éventuel traité de libre-échange entre le Canada et les États-Unis pour constater le véracité de cette assertion. Aux États-Unis, l'administration Reagan essaie d'insuffler un vent de «renouveau» dans le fédéralisme en transférant la responsabilité de certains programmes du gouvernement central aux gouvernements locaux. Les États deviennent aussi des partenaires fédéraux de plus en plus influents, bien que la tendance à la décentralisation soit moins prononcée aux États-Unis qu'au Canada. Mais il est un phénomène qui prend de plus en plus d'ampleur de nos jours : l'aggravation et le caractère régional des problèmes écologiques. Ces problèmes se règlent beaucoup plus facilement lorsqu'ils sont abordés par des autorités locales.

Les relations entre les provinces et les États ont fait l'objet de nombreuses études ces dernières années. Les observateurs notent qu'elles ont augmenté de façon soutenue,

non seulement en fréquence, mais également en diversité. Ces rapports sont de divers ordres : rencontres ponctuelles de fonctionnaires ; établissement par les provinces de maisons officielles dans les États américains (et vice versa) ; participation canadienne aux discussions préalables aux ententes inter-États ; représentation des provinces et des États au sein des associations professionnelles ; adhésion des provinces et des États aux associations mixtes canado-américaines ; rencontres entre premiers ministres et gouverneurs, et entre représentants de l'exécutif des deux pays ; et enfin, rencontres entre législateurs des deux pays.

De nombreux chercheurs en sciences politiques orientent leurs travaux vers l'étude des relations entre provinces et États, car ils considèrent qu'il s'agit là d'une nouvelle ramification des relations internationales qui pourrait avoir beaucoup d'avenir. D'autres, plus pratiques, voient dans ces rapports, surtout ceux entre législateurs, l'heureux indice d'une philosophie de gestion des questions d'intérêt mutuel beaucoup plus rationnelle et axée davantage sur la consultation. Ce sont ces rapports entre législateurs que nous examinerons ici : nous essayerons d'en évaluer la portée et la nature, d'examiner les difficultés que pose l'adoption concrète de mécanismes officiels et permanents d'interaction législative, et d'imaginer quels avantages et possibilités peuvent en découler.

L'étude des rapports entre les législateurs des États et des provinces présente des difficultés réelles ; en effet, il faut constamment se demander s'ils s'établissent entre représentants du législatif ou de l'exécutif. Ces fonctions ne sont pas assumées par des institutions parallèles dans les deux pays. Ainsi, la distinction et la dissociation des responsabilités de ces deux branches constituent une caractéristique fondamentale du gouvernement américain, alors que l'union étroite de ces deux fonctions est, selon Walter Bagehot, «l'essence latente et le secret efficient» du système parlementaire. Toute comparaison entre les deux systèmes reste, par conséquent, difficile ; il n'est pas toujours possible de trouver, dans les assemblées législatives provinciales canadiennes, des interlocuteurs ayant des responsabilités équivalant à celles des législateurs améri-

---

*Patrick Malcolmson est chercheur à la Bibliothèque législative de l'Ontario. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et n'engagent que lui-même.*

cains. Ainsi, le leader de la majorité au Sénat ou l'orateur de la Chambre dans le régime présidentiel des États-Unis est-il l'équivalent du premier ministre ou celui du leader du gouvernement à la Chambre dans le régime parlementaire? C'est difficile à dire, d'autant plus que le premier ministre provincial et les ministres de son cabinet sont en même temps membres de l'exécutif et du législatif dans leur gouvernement. Lorsqu'ils discutent avec des responsables de l'exécutif au niveau de l'État, on ne peut, par conséquent, parler de rencontres entre législateurs. De même, les rencontres entre premiers ministres et gouverneurs aux assises de la U.S. National Governors' Association, ou à la Conférence annuelle des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres des provinces de l'Est du Canada, ou entre les premiers ministres et les gouverneurs des provinces et des États voisins (par exemple, entre l'État de Washington et la Colombie-Britannique ou entre le Maine et le Nouveau-Brunswick) sont plus facilement assimilées à des «mini-sommets» ou à des exercices de «micro-diplomatie». Nous étudierons donc la participation des premiers ministres et des ministres provinciaux à ces rencontres avec leur homologues américains à titre de législateurs.

Il y a, à l'heure actuelle, cinq associations qui organisent des rencontres entre les législateurs des États et des provinces et où ceux-ci peuvent discuter ensemble de questions officielles. La plus importante de ces associations est la *National Conference of State Legislatures (NCSL)*. Elle tient de nombreuses réunions régionales, de même qu'une conférence annuelle à laquelle assistent souvent les législateurs des provinces et des États américains. En plus de cette conférence qui donne aux législateurs canadiens une occasion de visiter et de rencontrer leurs homologues américains, la NCSL parraine également le *Canada-U.S.A. Legislative Project*, dont la responsabilité est de susciter des échanges entre membres du législatif.

Le *Canada-U.S.A. Legislative Project* a été conçu précisément pour amener les ministres des cabinets provinciaux et les porte-parole du palier législatif des États américains à se rencontrer. Créée en 1979, cette association se réunit chaque année ; sa dernière réunion, qui a eu lieu en février 1987, portait sur la question du libre-échange. Son succès n'indique-t-il pas que le moment est venu de créer une structure permanente à laquelle appartiendraient les législatures des provinces et des États américains ? Dans le numéro de 1985 de la revue *Canadian Legislatures*, on fait remarquer que le Project «nous a fait réaliser à quel point les autorités législatives ont besoin d'une tribune pour étudier ensemble leurs problèmes politiques, sociaux et économiques de façon décontractée et ouverte, car ils y découvrent souvent des solutions inespérées.»

La Région du Canada de l'Association des parlementaires du Commonwealth est une troisième association qui tient régulièrement des assises où les législateurs des États américains peuvent rencontrer leurs homologues canadiens. Des représentants du législatif de quelques États américains ont assisté à son assemblée annuelle de 1986, qui portait, entre autres, sur les relations entre provinces et États.

L'Association internationale des parlementaires de langue française (AIPLF) est une autre association internationale qui organise des activités où les législateurs francophones du Canada et des États-Unis peuvent échanger. L'Association organise chaque année une rencontre internationale de même qu'une conférence des parlementaires francophones d'Amérique. Des législateurs du Maine, du Vermont et de la Louisiane ont assisté à ses séances.

Enfin, il y a maintenant une association régionale qui étudie très sérieusement la possibilité d'organiser des échanges réguliers entre les législateurs des provinces et des États. Il s'agit du *Caucus of New England State Legislatures (CNESL)*, créé en 1978. Le but du Caucus est de multiplier les échanges d'information et d'établir des liens de communication entre les 1 323 législateurs de la région. Habituellement, les orateurs, les présidents du Sénat et les présidents de comités des six législatures des États de la Nouvelle-Angleterre assistent à ses réunions annuelles. Sur la suggestion du représentant de l'État du Maine, des législateurs canadiens ont été invités à se rendre à la conférence de l'an dernier ; on espère que les députés des provinces de l'Est du Canada y assisteront désormais régulièrement.

Les provinces et les États qui ont des frontières communes ont, dans bien des cas, créé des liens étroits, tant au niveau officiel qu'informel. La Colombie-Britannique et l'État de Washington parrainent des échanges entre législateurs, et à une occasion en 1974, leurs assemblées législatives ont même siégé ensemble. Mais ce sont probablement le Maine et le Nouveau-Brunswick qui entretiennent les rapports les plus étroits. Le Maine possède un bureau de liaison au Canada, qui a tout mis en oeuvre pour encourager les députés canadiens à participer aux conférences régionales. Le Nouveau-Brunswick et le Maine tiennent depuis longtemps des réunions régulières où députés et représentants se rencontrent. Ils espèrent agrandir bientôt le cercle et convaincre la Nouvelle-Écosse de participer à leurs assises.

En plus des réunions officielles et bien structurées de législateurs des provinces et des États, il y a également beaucoup de rencontres non officielles. Les députés des circonscriptions frontalières rencontrent souvent leurs homologues américains pour discuter de problèmes locaux. Dans les Prairies, ces discussions portent le plus souvent sur les questions d'irrigation et de transport. De leur côté, les législateurs de l'Ontario et du Québec ont souvent participé à des rencontres et à des conférences avec leurs homologues américains pour traiter de problèmes relatifs aux Grands Lacs.

La majorité des assemblées législatives du Canada ne siègent encore qu'une partie de l'année et ne consacrent que peu de leurs ressources aux comités législatifs. Cependant, le mouvement de réforme venu modifier les travaux parlementaires à Ottawa et en Ontario permet aux simples députés et aux comités d'avoir une influence plus marquée et de jouer un rôle plus actif dans le processus législatif ; ce mouvement n'a toutefois pas encore atteint les assemblées législatives de bien des provinces canadiennes.

Néanmoins, quelques comités du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et du Québec sont allés rencontrer les législateurs américains ces dernières années. En Ontario, quelques membres du Comité permanent de l'Assemblée législative assistent maintenant systématiquement aux assises de la National Conference of State Legislatures.

Après avoir décrit l'envergure et la nature de l'interaction entre législateurs des provinces et des États, nous pouvons maintenant examiner certains des problèmes qui nuisent à ces rapports entre gouvernements voisins. La plus grande difficulté est en même temps la plus évidente : le régime parlementaire du gouvernement provincial est très différent du régime présidentiel du gouvernement des États. Cette grande dissemblance complique toute comparaison entre les responsabilités législatives des deux régimes. En outre, le parti a beaucoup plus d'influence en régime parlementaire, et les députés provinciaux ne peuvent exprimer leurs opinions aussi librement que ne le font leurs homologues américains. Les législateurs des États ne peuvent probablement pas s'imaginer la sévérité des sanctions qui attendent le député provincial qui oserait contredire ou critiquer le chef de son parti.

Au palier fédéral, la conception même du partage des pouvoirs dans les deux pays constitue un autre problème qui nuit aux contacts entre législateurs des provinces et des États. Les Affaires extérieures relèvent, de par la constitution des deux pays, du palier central. D'ailleurs, nombreux sont ceux au Canada qui n'aiment pas voir les provinces s'immiscer dans ce domaine et qui prétendent qu'elles ne servent qu'à diviser les forces et, partant, à affaiblir le pouvoir de négociation du Canada auprès des États-Unis.

La troisième difficulté inhérente à l'intensification des rapports entre législateurs des provinces et des États est que bien des assemblées législatives provinciales ne fonctionnent qu'à temps partiel et sont peu intéressées à permettre à leurs députés de participer davantage au processus législatif. Leurs comités législatifs, par exemple, demeurent entièrement tributaires du gouvernement de l'heure. Ils n'ont pas assez d'autonomie pour fixer eux-mêmes leurs programmes et ne disposent pas des ressources qui leur permettraient de voyager à l'étranger.

Enfin, il y a, chez bien des Canadiens, une crainte latente du «continentalisme» ; tout pas vers la création d'un organisme législatif continental, n'eût-il qu'un caractère purement consultatif, doit être, selon certains, considéré avec circonspection quand il ne doit être carrément évité. Nous sommes convaincus que ces craintes ne sont pas fondées et

qu'elles résultent souvent d'un mélange de sentiment anti-américain et d'une ignorance des avantages que comporterait une intensification des rapports entre législateurs des provinces et des États. Nous estimons donc important de bien faire comprendre les bienfaits de ces rapports.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, une intensification des rapports entre législateurs des provinces et des États aurait pour avantage d'assurer une meilleure compréhension des différences entre les régimes de gouvernement canadien et américain. Les législateurs sont conscients de l'incidence qu'ont les procédures et la structure de leurs institutions gouvernementales sur les projets de loi qui seront adoptés. Par contre, ils n'ont souvent pas une idée très claire de la façon dont les institutions différentes de la leur fondent leurs décisions politiques. L'idéal serait que les législateurs puissent en arriver à comprendre davantage les mécanismes qui, dans les deux régimes de gouvernement, influent sur les choix de l'État. Le Canada-U.S.A. Legislative Project est l'instrument parfait pour permettre de tels échanges. L'Association des parlementaires du Commonwealth devrait peut-être songer à parrainer ses activités, favorisant ainsi la formation d'un organisme mixte bi-national beaucoup plus influent.

Mais l'échange d'informations entre les législateurs des provinces et des États américains ne se limite pas aux comparaisons entre les deux régimes de gouvernement. Les législateurs peuvent apporter de nouvelles idées, des options politiques différentes, et aborder ce qu'on pourrait appeler les impératifs qui dictent les choix politiques au Canada et aux États-Unis. Mais surtout, si ce dernier aspect était mieux compris, les frictions entre les législateurs canadiens et américains qui résultent de la simple ignorance des motifs qui animent les deux parties seraient beaucoup moins nombreuses.

En régime démocratique, les élus doivent représenter les intérêts de leurs électeurs. Or, on ne peut pas comprendre leur comportement si l'on n'a pas une idée précise des causes qu'ils doivent servir. La tenue de rencontres officielles régulières entre législateurs des provinces et des États comporterait donc l'avantage d'aider nos politiciens à parfaire leurs connaissances en matière politique. Qui plus est, elles amélioreraient l'image officielle des provinces et des États et donneraient aux législateurs l'occasion de fraterniser, ce qui pourrait s'avérer utile en situation de tension.