

---

# ***Vue de l'intérieur : la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'est du Canada***

---

par Emery M. Fanjoy

**L**a Conférence regroupe les gouverneurs de six États de la Nouvelle-Angleterre et les premiers ministres de cinq provinces de l'est du Canada, soit le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et le Québec, et se réunit tous les ans depuis 1973. Elle a pour mandat de promouvoir les intérêts de ses onze membres grâce à la collaboration des secteurs privé et public de la région. Elle atteint son but de quatre façons, soit:

- en prenant des décisions et en adoptant des mesures collectives
- en parrainant des conférences, des colloques et des réunions
- en effectuant des recherches
- en sensibilisant la population à diverses questions

La Conférence accomplit son travail par l'entremise de comités et de groupes d'étude, habituellement composés de hauts fonctionnaires. Elle s'occupe d'une douzaine de questions de politique publique. Jusqu'à maintenant, elle a parrainé quelque 250 événements, activités et réunions. La Conférence bénéficie du soutien de deux secrétariats permanents, soit un de chaque côté de la frontière.

Cette organisation est unique dans le contexte canado-américain par sa longévité, la diversité de ses intérêts et l'intensité de son travail. Des représentants des provinces et des États du centre et de l'ouest l'ont analysée et sont allés voir comment elle fonctionne. À ce jour, aucune autre conférence de provinces et d'États ne l'a égalée, quoique les États et les provinces de la région des Grands Lacs aient renforcé leur collaboration.

---

*Emery Fanjoy est cosecraire de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'est du Canada. Cet article est la version révisée d'un discours qu'il a prononcé en 1990 à la Conférence de New York Political Science Association à Albany (NY).*

## **Généralités**

Il convient de faire valoir trois considérations générales. Premièrement, même s'il est ici fait grand usage des mots « conférence » et « collaboration », il ne faut pas oublier que les membres de la Conférence sont des gouvernements souverains. Plutôt que de privilégier la démarche allant de la région vers les entités gouvernementales ou de réduire celles-ci à leur dénominateur commun, je préfère partir de la perspective des provinces et des États pour déboucher sur celle de la région. Un gouvernement défend ses intérêts. Il collaborera plus ou moins bien selon qu'il y trouve ou non son compte.

Deux avertissements s'imposent à cet égard. Le premier concerne l'intérêt de chacun des membres. Avec le temps, il faut croire que lorsqu'une relation intergouvernementale dure, c'est que chacune des parties estime en retirer plus qu'elle n'y investit. La satisfaction peut être ponctuelle ou concerner une seule question comme elle peut être durable et viser l'ensemble de la relation intergouvernementale. Elle peut être tangible ou non. Il serait difficile d'évaluer exactement les avantages et les coûts de la Conférence pour chacun des onze gouverneurs et premiers ministres. Toutefois, ceux-ci le font tous de manière intuitive et périodique, surtout lorsqu'ils entrent en fonction. Ils considèrent qu'il vaut la peine, tout compte fait, de participer à la Conférence puisqu'ils continuent de le faire.

L'autre avertissement a rapport à la tradition. La façon dont tous les gouverneurs se comportent les uns envers les autres est régie par une tradition et un style qui leur sont propres. Certains sont ouverts, d'autres plus secrets. L'impression que chaque gouvernement dégage est renforcée ou transformée selon l'optique et l'attitude du chef politique en poste à l'égard des autres gouvernements. La tradition crée des attentes en matière de comportement. Elle permet de le prévoir, ce qui est utile au sein d'une structure aussi complexe que la Conférence. Le comportement peut varier à l'occasion, mais on s'attend à ce qu'il soit conséquent dans l'ensemble.

Au bout de 17 ans, évidemment, la Conférence s'est constituée une tradition propre, indépendante de celle des gouvernements membres. Cette tradition bien à elle peut atténuer la recherche de l'intérêt particulier, notamment

lorsque de nouveaux éléments se joignent au groupe. Je ne veux pas dire qu'il ne faut pas défendre ses intérêts propres, mais seulement que cela entre en rivalité avec la collaboration.

Chaque gouvernement réalise librement ses programmes bilatéral et multilatéral dans le cadre de la Conférence, surtout à l'occasion de la conférence annuelle et des grandes activités du comité de l'énergie. C'est alors qu'on adopte des résolutions en vue de faire parvenir un message à un gouvernement national ou au secteur privé. Y sont annoncés des événements intéressants particulièrement un gouverneur ou un premier ministre et dont le thème, le lieu et le moment sont soigneusement choisis. Bref, la Conférence ouvre des portes à tous les membres, leur confère une certaine légitimité et élargit leur réseau de relations. D'aucuns en profitent pleinement.

La deuxième considération générale que je tiens à faire valoir concerne la région de l'Amérique du Nord qui est ici visée. Napoléon disait que la politique d'un État est parfois fonction de son histoire, mais toujours de sa géographie. Vous conviendrez pour la plupart, je crois, que le Québec, la région canadienne de l'Atlantique et la Nouvelle-Angleterre présentent des caractéristiques communes. D'abord, ils partagent la même histoire depuis le XVII<sup>e</sup> siècle et ont été périodiquement marqués par les mêmes vagues d'immigrants. Le souvenir de ce passé commun est entretenu au moyen d'échanges au niveau des sociétés et des institutions. En outre, il s'est développé entre eux au fil des siècles tout un réseau de rapports économiques. De plus, dix des onze États et provinces en question se trouvent sur l'océan Atlantique. Enfin, trois États et trois provinces sont situés le long d'une frontière internationale (qui s'étend jusque dans l'océan). Une interaction régulière fait que les populations canadienne et américaine de cette région sont très conscientes l'une de l'autre.

Cela étant dit, il faut aussi reconnaître que tout le monde n'est pas d'accord sur la notion de région internationale du Nord-est. Les opinions sont très partagées à cet égard. Si les dirigeants d'une province ou d'un État y croient, ils collaborent facilement. Si, au bout du compte, ils n'y croient pas ou ne s'y intéressent pas, la qualité de la collaboration en souffre.

*Les six États et les cinq provinces forment un ensemble raisonnablement équilibré quant à leur nombre, leur population et leur richesse et jusqu'au fait qu'on n'y trouve qu'une métropole de chaque côté de la frontière, soit Boston et Montréal. La stabilité de la Conférence au fil des années est en partie due à cet équilibre.*

La troisième considération générale que je tiens à faire valoir, c'est que la collaboration multigouvernementale est une tradition des deux côtés de la frontière. La *New England Governors Conference* a été formée en 1937. Le Québec a depuis longtemps des ententes de collaboration avec ses voisins. Les provinces de l'Atlantique ont régularisé leur collaboration en 1956. Les premiers ministres des Maritimes ont structuré leurs relations en 1971 avec la création du Conseil des premiers ministres des Maritimes. Dans tous les cas, les formules de collaboration se sont révélées novatrices et durables et ont mené à la création de programmes communs. Compte tenu du fort sentiment régional et de l'existence dans chacun des deux pays d'organismes multigouvernementaux, il a été plus facile pour les onze États et provinces de tenter l'aventure de la collaboration outre-frontière.

En plus de la Conférence, d'autres organismes multigouvernementaux appellent la participation des onze gouvernements ou de nombre d'entre eux. La liste de ces organismes qui oeuvrent dans divers domaines figure dans le répertoire des interactions entre États et provinces qui a été établi au milieu des années 1970 et qu'on est en train de remettre à jour à l'heure actuelle. Ces organismes renforcent la notion de conférence régionale et vice versa. Un exposé sur la Conférence serait incomplet s'il ne signalait pas qu'elle n'est pas le seul organisme du genre.

#### **Dynamique et caractéristiques fonctionnelles**

Quel peut bien être le secret de la longévité d'une entreprise aussi extraordinaire ? Nous en avons déjà fourni quelques explications. Il existe d'autres raisons.

La masse critique en est une. Parmi les onze gouvernements, il y a toujours eu une masse critique de partisans dévoués au niveau politique. En fait, les vrais partisans débordent d'enthousiasme. Les neutres suivent le courant. Quant aux adversaires, ils n'ont jamais causé de torts réels. Si cette masse critique venait à faiblir, la Conférence serait en danger, car les autres freins et contrepoids ne sont pas très puissants.

Dans un discours qu'il a prononcé au Canada en 1988, Theodore Sorensen disait qu'après avoir observé maints politiciens, il estimait que trois éléments font un bon chef politique : une vision de l'avenir, la capacité de convaincre, et le don de s'adjoindre de bons conseillers.

Dans le cas de la Conférence, comment la vision collective est-elle entretenue, compte tenu de la succession des responsables et de la diversité de leurs intérêts ? Tous les événements organisés par la Conférence ont un rôle à jouer, mais les entretiens privés que les responsables s'accordent au moment de la conférence annuelle sont particulièrement importants. C'est lors de ces occasions — dîners et petits déjeuners privés — que la volonté collective est réaffirmée, qu'un nouveau participant peut juger de l'enthousiasme de ses collègues pour la Conférence, que les idées de promotion

---

personnelle se cristallisent ou sont mises à l'épreuve et que des marchés sont conclus.

Il y a aussi la question des relations personnelles. Il est arrivé plusieurs fois qu'un gouverneur et un premier ministre deviennent des amis, qu'un respect mutuel et une compatibilité de caractère permettent le développement de quelque chose de plus profond qu'une simple relation professionnelle. Cela ne fait que consolider la Conférence.

Comme vous pouvez vous y attendre, l'inverse peut aussi se produire ; il arrive, en effet, que des tensions existent entre participants, habituellement du même pays. Ces tensions peuvent découler d'un conflit de personnalités ou de styles, d'un désaccord entre gouvernements ou d'une divergence de vues et de convictions politiques. Pareilles tensions ne menacent pas la Conférence, mais elles peuvent gêner la réalisation de son programme. Chaque cas est traité de la meilleure façon possible, dépendant des causes du problème.

Je crois que le secret de la longévité de la Conférence réside dans sa vision des choses. La Conférence fonctionne non pas pour des raisons économiques, mais grâce à la compréhension profonde que tous les membres semblent avoir de la région et des gens qui y vivent. Cette vision englobe tout ce que j'ai dit plus tôt au sujet de la région, mais tient aussi compte des questions politiques complexes qui ne connaissent pas de frontières. Enfin, elle reconnaît l'importance d'une collaboration entre gouvernements du Nord-est pour compenser la vitalité et la croissance démographique de l'Ouest et du Sud.

La Conférence offre aux gouverneurs et aux premiers ministres une chance unique pour des chefs politiques et des hommes d'État. Ils peuvent diriger les affaires de leur État ou de leur province dans le jeu complexe des arrangements et des possibilités internationales et, effectivement, on voit comment ils s'y prennent. Cela ajoute une dimension intéressante, pertinente et en général incontestée à leurs fonctions.

M. Sorensen a signalé en outre la nécessité de choisir de bons conseillers. À la Conférence, ces personnes se réunissent au comité de coordination qu'a fort bien décrit M. Lubin. Ce comité se compose en général d'un conseiller principal de chacun des gouverneurs et des premiers ministres et de cosecrétaires. Le comité est essentiel à la bonne marche de la Conférence, mais seulement en tant que reflet de la conférence elle-même. La personne que chacun des chefs politiques nomme au comité témoigne de sa vision à l'égard de la Conférence. Tout comme les entretiens privés des responsables, les séances du comité de coordination servent à entretenir cette vision et à la transmettre aux nouveaux arrivants.

Dans toute organisation, la dynamique joue un rôle dont on ne peut pas ne pas tenir compte. La dynamique de la Conférence découle du nombre et de la variété des activités qui ont lieu tout au long de l'année. Elle vient aussi du fait que les secrétariats se chargent de rappeler gentiment à tous les participants leurs obligations et les activités auxquelles ils

doivent participer chaque année, ainsi que d'accueillir les nouveaux participants. En outre, les gouverneurs et les premiers ministres se rencontrent plusieurs fois par année à des réceptions. Or, la Conférence est extrêmement dynamique.

Un dernier aspect de son fonctionnement est la résolution des conflits. Comme vous le supposez bien, les différends sont chose courante au sein d'une organisation aussi vaste, variée et politique que la Conférence. Ils peuvent surgir à n'importe quel niveau, dans n'importe quelle affaire et pour n'importe quelle raison, allant d'une divergence de visions au simple malentendu en passant par le conflit de personnalités. La Conférence fonctionne essentiellement par consensus. Par conséquent, la coutume veut que tous les comités règlent les problèmes en discutant patiemment et avec tolérance. Toutes les activités appellent la participation de treize organisations, dont les deux secrétariats ; il y a donc beaucoup de tribunes où soulever les problèmes et chercher des solutions acceptables pour tous. Comme la Conférence comporte plusieurs niveaux d'intégration — sous-comités, comités, comité coordinateur et responsables — les problèmes particulièrement difficiles peuvent être et sont effectivement soumis à un échelon supérieur. Finalement, lorsqu'un accord est impossible, la question litigieuse est rayée du programme. Le traitement de telles affaires enrichit l'expérience collective et renforce l'organisation.

#### **Différences sur le plan de l'administration publique**

Un aspect intéressant de la Conférence, c'est qu'elle doit concilier et harmoniser la pratique générale de l'administration publique dans les deux pays, les méthodes propres aux six États et aux cinq provinces et celle des deux secrétariats. Il existe en effet de nettes différences d'un pays à l'autre, notamment :

1. Les États et les provinces ont des responsabilités constitutionnelles, des processus juridiques et politiques, des institutions gouvernementales et une culture politique différents. Ce sont donc des réalités dont il faut tenir compte lorsque l'on cherche des secteurs qui se prêtent à une action concertée. Elles se trouvent à restreindre l'ampleur des activités et des projets à exécuter.

2. Le rôle des gouverneurs diffère de celui des premiers ministres. Les gouverneurs font plutôt appel à la persuasion et s'occupent de l'élaboration des lois. Ils sont obligés de procéder ainsi en raison de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement. De leur côté, les premiers ministres dirigent leur province par l'intermédiaire de leur cabinet et de leur assemblée législative et s'occupent surtout d'établir des orientations et des programmes.

Les résolutions et les protocoles d'entente ne sont pas des documents aussi courants dans la tradition canadienne de l'action gouvernementale davantage orientée vers les politiques et les programmes.

Un autre différence réside dans les rapports qu'entretiennent les premiers ministres provinciaux et les gouverneurs avec leurs dirigeants nationaux et leur gouvernements. Les premiers ministres provinciaux détiennent un véritable pouvoir politique et judiciaire, qu'ils exercent régulièrement sur la scène fédérale-provinciale. Ils traitent avec le premier ministre du Canada pratiquement d'égal à égal et participent fréquemment à des réunions avec lui. Comme ils ne sont que dix, ils peuvent se rencontrer dans un cadre plus intime et de façon plus informelle. Les rapports que les gouverneurs entretiennent avec Washington sont beaucoup plus difficiles, en raison de la moins grande accessibilité du président, du pouvoir et de la visibilité des sénateurs d'État, de la complexité du Congrès et du nombre même des gouverneurs, qui est de cinquante.

3. La Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre joue un rôle nettement différent de celui du Secrétariat des premiers ministres de l'est du Canada et dispose de ressources beaucoup plus importantes. La fonction principale de la première consiste à servir les gouverneurs dans le cadre des activités qui intéressent la Nouvelle-Angleterre et de s'occuper de questions nationales et régionales qui débordent les frontières de la Nouvelle-Angleterre. Les responsables de la Conférence aident les gouverneurs à préparer leur programme personnel et sont donc appelés à travailler en étroite collaboration avec les fonctionnaires des capitales. L'établissement des orientations et l'exécution des programmes figurent parmi leurs responsabilités.

Par contre, le Secrétariat a pour unique rôle de servir les intérêts collectifs des cinq premiers ministres provinciaux en ce qui concerne la Nouvelle-Angleterre. Le Secrétariat est une ramification du Secrétariat du Conseil de premiers ministres des Maritimes, qui est à peu près de la même taille que la Conférence et dont le rôle et les ressources sont assez semblables à ceux de la Conférence. Cependant, le Secrétariat du Conseil ne s'adresse qu'à trois des cinq provinces servies par le Secrétariat des premiers ministres de l'est, tandis que les membres de la Conférence servent les intérêts régionaux, nationaux et internationaux des six États.

Plus simplement, on pourrait dire que les membres de la Conférence entreprennent des projets au nom des gouverneurs tandis que le Secrétariat des premiers ministres en assure la coordination parmi les provinces. Dans ce dernier cas, le travail est exécuté par des fonctionnaires de carrière dans les ministères responsables des provinces.

4. En règle générale, les premiers ministres provinciaux disposent de ressources financières plus importantes que les gouverneurs et d'un plus grand pouvoir discrétionnaire quant à leur utilisation. Par exemple, le gouvernement du Québec prévoit dépenser 35,5 milliards de dollars (canadiens) en 1990-1991, soit environ le triple du budget du Massachusetts. En raison du processus budgétaire américain, les gouverneurs sont dans l'obligation de rendre compte plus ouvertement de leurs dépenses.

En général, les provinces se sont montrées plus disposées que les États à envisager des initiatives, dans le cadre de la Conférence, qui entraînent des dépenses. La période durant laquelle la Conférence a dépensé le plus remonte aux années soixante-dix, lorsque des fonds fédéraux américains étaient disponibles par l'entremise de la *New England Regional Commission*. Après la disparition de la Commission en 1981, les initiatives pour lesquelles il fallait engager des dépenses présentèrent moins d'intérêt, puisqu'il devint plus difficile d'obtenir des fonds du côté américain et qu'à l'époque tous les gouvernements subirent des compressions budgétaires, en raison de la récession.

La Conférence dispose d'un budget considérable pour ses travaux avec les Canadiens et assume une bonne partie des frais des réunions qui se tiennent en Nouvelle-Angleterre. Le Secrétariat ne dispose d'aucun fond pour couvrir de telles dépenses. C'est la province d'accueil qui en assume les coûts.

Aux États-Unis, dans le cadre d'événements importants, y compris la Conférence annuelle même, il est courant que des grandes sociétés apportent une contribution financière, en commanditant un dîner, en affrétant un bateau, etc. Au Canada, une telle chose est rare dans le cadre d'un événement dont un premier ministre provincial est l'hôte. Cela se fait toutefois à l'occasion de conférences techniques. L'attitude diffère d'un pays à l'autre à l'égard des liens susceptibles d'exister entre un gouverneur ou un premier ministre et le secteur privé.

5. En Nouvelle-Angleterre, les élections ont lieu en même temps. Dans trois des six États, elles se tiennent tous les deux ans. Au cours de ces périodes, les activités de la Conférence se trouvent perturbées plus qu'à l'accoutumée car trois ou six États ont d'autres préoccupations. Dans l'ensemble, cela est dû en partie à l'esprit plus « politique » des fonctionnaires en Nouvelle-Angleterre.

Les élections provinciales, bien entendu, sont déclenchées par le premier ministre, au moment qu'il juge opportun. En général, elles n'influent pas sur les activités de gestion en ligne hiérarchique, qui relèvent de fonctionnaires de carrière.

6. Le caractère public des réunions aux États-Unis fait contraste avec l'habitude que l'on a au Canada de se réunir à huis clos. La Conférence annuelle est ouverte aux journalistes. Les décisions sont mises au vote, selon la tradition américaine, bien que pratiquement toutes les questions soient réglées à l'avance.

Les sténographes n'ont pas le droit d'assister aux réunions de hauts fonctionnaires pour en faire le compte rendu car, selon la tradition canadienne, les observations de ces derniers sont anonymes.

7. En général, les États adoptent entre eux et à l'égard des provinces canadiennes une attitude entrepreneuriale, même dans le cadre de la Conférence des gouverneurs. Les provinces, de leur côté, adoptent entre elles et à l'égard des États américains une attitude plus consensuelle. On le constate par

exemple dans l'établissement du programme d'activités et de l'ordre du jour.

8. Au Canada, tous les événements officiels doivent se dérouler en français et en anglais, conformément aux exigences du Nouveau-Brunswick et du Québec. Aux États-Unis, cette question est laissée à la discrétion de l'État hôte.

9. La démarche de chaque pays en matière de sécurité diffère. Dans l'ensemble, la sécurité est plus visible aux États-Unis. Hormis le fait que ces dispositifs de sécurité soient nécessaires, on semble considérer que le public s'attend à ce que les gouvernements présentent tous ces signes extérieurs du pouvoir. Ce n'est pas le cas au Canada.

10. Enfin, un certain nombre de mots anglais ont des sens ou une portée qui diffèrent d'un pays à l'autre. Il faut donc les apprendre et s'en servir avec prudence. Citons à titre d'exemples les mots « lobby », « Liberal » et « subsidy ».

### Pouvoirs

En 1973, Jean Monnet déclarait que le pouvoir est un élément qui est singulièrement absent des affaires européennes. On a fait le nécessaire pour favoriser l'échange de points de vue mais non la prise de décision. À ses tout débuts, la Conférence s'est heurtée au même problème : comment assurer l'exécution de mesures sur lesquelles se sont entendus onze gouvernements souverains et comment communiquer la vision politique aux personnes chargées de la concrétiser. Ce n'est pas chose facile que d'harmoniser la mise à exécution, par onze administrations, d'initiatives émanant de leurs dirigeants politiques. Bien que les décisions politiques soient prises selon une formule de consensus, rien ne garantit que tous les responsables manifesteront le même enthousiasme à l'égard de ces décisions une fois de retour chez eux. Parfois les fonctionnaires reçoivent des messages contradictoires qui les portent à croire qu'on leur laisse carte blanche.

Durant les toutes premières années d'existence de la Conférence, lorsque les parties apprenaient à travailler ensemble, il était parfois difficile d'assurer l'exécution des décisions prises. Par exemple, en 1975, il avait été prévu de mettre sur pied l'année suivante un projet de tourisme dans le cadre du Bicentenaire américain et des Jeux olympiques de Montréal. Ce projet ne vit jamais le jour, principalement en raison de l'impossibilité de communiquer efficacement la volonté politique aux personnes chargées d'exécuter ce projet. Il faut toutefois leur rendre justice et imaginer leur réaction lorsque des décisions émanant des hautes instances prévoient de nouvelles priorités sans les ressources correspondantes.

Ce problème a tendance à être plus grave au Canada. Les ministères responsables sont relativement grands et axés sur l'exécution de programmes. Ils relèvent d'un ministre du Cabinet qui possède sa propre base de pouvoir politique, ses propres priorités et son propre programme pour le ministère. Un premier ministre provincial ne peut pas forcément utiliser

les ressources du ministère à sa disposition pour servir ses propres intérêts, comme dans l'exemple du projet de tourisme que l'on vient de citer. En Nouvelle-Angleterre, par comparaison, les fonctionnaires chargés de mettre à exécution les décisions des gouvernements sont souvent plus proches d'eux sur le plan politique et par conséquent plus enthousiastes.

Vers la fin des années soixante-dix, les principaux responsables devinrent de plus en plus déterminés à ce que la Conférence joue un rôle plus dynamique. On prit donc les quatre décisions suivantes :

1. Du côté canadien, en septembre 1978, on mit sur pied un secrétariat chargé de servir les cinq provinces dans leur rapports avec les six États. Le Conseil des premiers ministres des Maritimes avait servi la conférence de juin 1978 à titre non officiel. Le personnel du Conseil fut donc détaché dans ces nouvelles fonctions. Avant cette décision, la province d'accueil assurait la coordination nécessaire.

2. On décida de mettre en place un comité de coordination qui aurait autorité sur les comités d'exécution. Effectivement, les comités d'exécution relèvent de la Conférence par l'intermédiaire de coordonnateurs et non directement. Ce changement était important puisqu'il permettait d'administrer la mise en oeuvre des décisions prises dans le cadre de la Conférence et d'examiner les recommandations formulées par les comités à propos des activités prévues pour l'année suivante. Auparavant, il existait une certaine ambiguïté quant au rapport hiérarchique des comités d'exécution et au rôle du comité de coordination.

3. On décida d'établir le compte rendu des délibérations pour chaque point à l'ordre du jour. Il devait alors être transmis par les cosecrétaires aux personnes chargées d'y donner suite dans chaque juridiction. Auparavant, on laissait au coordonnateur de chaque province et État le soin de communiquer avec les responsables.

4. On a mis sur pied des mécanismes de communication et d'information en retour pour s'assurer que les membres du comité de coordination de chaque juridiction veillent à ce que les responsables fassent le nécessaire.

Les freins et contrepoids maintenant en vigueur au sein des onze administrations permettent de cerner les problèmes qui surgissent et d'y donner suite. Grâce à des bulletins, des lettres de nomination, de la documentation et au travail du personnel central dans chaque région, on arrive à assurer dans une mesure acceptable l'intégrité des décisions prises dans le cadre de la Conférence. C'est toutefois un aspect qui nécessite une vigilance de tous les instants.

### Initiatives

La Conférence a pris des initiatives de plusieurs types, à titre officiel et non officiel. Un exemple intéressant de coopération informelle est la question épineuse de la frontière États-Unis-Canada dans le golfe du Maine et des droits de



pêche à cet endroit. On voulut porter cette question à l'ordre du jour de la Conférence. Or, en raison des intérêts divergents en matière de pêches et de l'émotivité entourant la question de l'établissement d'une frontière internationale, il fut impossible d'obtenir un accord unanime. La *Donner Foundation* subventionna une initiative de la Nouvelle-Angleterre consistant en études et conférences sur la question, dont s'occupèrent les responsables de la Conférence des gouverneurs et des premiers ministres, qui réunit les principaux intéressés des deux côtés de la frontière. On organisa deux conférences qui permirent, dit-on, d'apaiser les tensions et de mieux comprendre le point de vue de l'autre camp.

Les questions controversées sont souvent délicates à aborder. J'ai mentionné la question des pêches et des frontières. Ce ne sont pas les seules. Citons entre autres l'énergie nucléaire, les systèmes de soins de santé, les subventions à l'exportation et les pluies acides. On traite de ces questions de temps à autre. Certaines, comme les pluies acides, se voient accorder une grande importance à l'ordre du jour officiel. Certaines font l'objet de discussions informelles, comme la question des pêches et des eaux territoriales. D'autres sont débattues en privé et certaines sont mises de côté. Il n'est pas facile pour les onze gouvernements de convenir de s'engager dans une entreprise controversée. Ils sont toutefois en mesure de déterminer ces initiatives et d'en discuter et en général, ils ont fait bonne figure.

Il s'agit du genre de questions qui, dans l'ensemble, intéressent les gouvernements nationaux. Les États et les provinces ont quelque peu hésité à ce que les hautes instances gouvernementales participent de trop près aux activités de la Conférence. Lorsqu'ils ont invité des personnalités politiques nationales à présenter des exposés, notamment sur l'énergie en 1976 et sur les pluies acides en 1984, les résultats n'ont pas été entièrement satisfaisants. Les représentants de chaque pays ont tendance à défendre la position de leur pays lorsqu'il s'agit de questions de nature délicate, ce qui peut aller à l'encontre du but recherché et de la dynamique de la Conférence. Par contre, lorsque MM. Peter Murphy et Alan Gotlieb ont mis les membres de la Conférence au courant des négociations commerciales bilatérales en 1988, avant l'adoption d'une loi à ce sujet, tout s'est déroulé sans incidents.

Ce qui est intéressant cette année, c'est que les responsables de la Conférence ont invité un représentant de chaque service national des forêts à participer officiellement au groupe de travail sur la productivité forestière. C'est la première fois que des fonctionnaires fédéraux font partie d'un comité de la Conférence.

De son côté, le secteur privé occupe une place importante au sein de la Conférence, tant parmi les principaux responsables que dans les comités. L'un des exemples les plus frappants est celui du projet mis sur pied par des universitaires du Québec, de la Nouvelle-Angleterre et de la région de l'Atlantique du Canada pour déterminer les relations commerciales qui

existaient dans cette région. Ils mirent les membres de la Conférence de 1980 au courant de leur projet et présentèrent la plupart de leurs constatations à un colloque à Boston en 1983, organisé par la Conférence. Ce projet incita les gouverneurs et les premiers ministres à constituer cette année-là un comité de coopération économique inter-régional. Un ouvrage sur la question, intitulé *Trade and Investment Across the Northeast Boundary: Quebec, The Atlantic Provinces, and New England*, fut publié en 1986. À la suite de l'hypothèse de l'existence de trois régions commerciales, avancée par l'auteur, on décida de nommer trois coprésidents du Comité économique, au lieu de deux, comme le veut l'usage.

Il arrive que les membres du comité d'exécution, du côté américain, appartiennent au secteur privé. Cette tendance était plus prononcée il y a quelques années. Du côté canadien, seuls les fonctionnaires provinciaux sont membres des comités.

Un nombre considérable de membres du secteur privé assistent à la Conférence annuelle, sur l'invitation des gouverneurs et des premiers ministres. Leur présence peut être attribuable au fait qu'un certain point est inscrit à l'ordre du jour ou au désir de nouer ou de consolider des liens avec une autre juridiction.

Je n'ai pas beaucoup parlé des comités de la Conférence, en partie parce que M. Lubin en a traité dans son exposé devant l'ACSUS. Les comités en sont des éléments importants et ce concept a très bien marché. Par définition, les comités oeuvrent dans des secteurs qui, de l'avis des gouverneurs et des premiers ministres, se prêtent à la coopération. La constitution de comités crée des possibilités. Selon la vision, l'énergie et l'attitude dont font preuve ceux qui y sont assignés, les comités concrétiseront ou non ces possibilités. C'est ce qui explique, de façon générale, les différentes expériences que connaissent les comités. La plupart ont été fructueuses ; d'autres moins. Dans certains cas, le mandat d'un comité ne lui permet pas de mener à bien ses activités. Dans d'autres cas, le désintérêt, la concurrence entre les juridictions ou des conflits de personnalité nuisent à leur efficacité.

Des comités existent à l'heure actuelle dans les domaines de l'énergie, de l'environnement, du développement économique, de la productivité forestière et du développement durable. Par le passé, des comités ont déjà été constitués dans les secteurs du tourisme, de l'agriculture, de la technologie, du transport et de la famille et de l'histoire régionale.

Chaque année, des comités permanents proposent de nouvelles initiatives pour l'année suivante. Si elles sont approuvées, les comités voient leur mandat renouvelé dans les domaines recommandés. Il est important que les comités reçoivent chaque année une orientation claire et enthousiaste des responsables de la Conférence.

L'année dernière, la Conférence a diffusé pour la première fois un communiqué sur une question débordant le cadre du continent. Le communiqué portait sur les violations des droits de la personne en Chine et demandait que l'on assure la

---

protection des ressortissants canadiens et américains qui y sont établis. Il y aura manifestement des limites à l'étendue de la coopération que l'on pourra obtenir sur ce genre de questions. Cependant, cela reste à voir.

### **Conclusion**

---

La Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'est du Canada a prouvé qu'elle pouvait modifier ses priorités en fonction des questions de l'heure et s'adapter à l'évolution des rapports qu'ils entretiennent. Elle a survécu aux fréquents changements de gouverneurs et de premiers ministres depuis 1973. Que lui réserve l'avenir ? Rien n'est jamais sûr mais voici certaines réflexions qui pourraient être intéressantes.

Une chose est sûre : les relations frontalières s'intensifieront. Les facteurs qui ont incité les gouverneurs et les premiers ministres à se mettre en contact et qui ont soutenu leurs activités prennent de l'ampleur : le déplacement des populations ; l'interaction économique, particulièrement l'accord de libre-échange ; l'infrastructure économique ; la concurrence

avec d'autres régions du continent et du globe ; l'environnement et les possibilités sociales et culturelles.

L'avenir des structures de gestion de ces rapports est moins sûr. J'ai mentionné l'importance de la masse critique pour la Conférence. Manifestement, si le nombre de gouverneurs et de premiers ministres qui tiennent à la Conférence diminuait, l'existence de la Conférence se trouverait compromise. C'est une éventualité que l'on ne peut ignorer. Il suffit de considérer la situation actuelle où trois des six gouverneurs ont décidé de ne pas se présenter aux élections de novembre.

Compte tenu de l'ensemble des facteurs qui interviennent dans les onze juridictions, de la coopération dont elles ont fait preuve, des mécanismes destinés à en assurer la vitalité et du réseau maintenant assez important de gens qui ont participé à cette entreprise de coopération, je crois que la Conférence continuera à servir les gouvernement et la population de la Nouvelle-Angleterre et de l'est du Canada pendant de nombreuses années encore.