L'INCIDENCE DES CONFÉRENCES FÉDÉRALES-PROVINCIALES SUR LES CORPS LÉGISLATIFS, LES PARTIS POLITIQUES ET LE RÉGIONALISME

John Reid, député

Les conférences fédérales-provinciales sont devenues une partie quasi institutionnelle de notre système gouvernemental. On prétend parfois que ces conférences ne laissent aux parlementaires fédéraux et provinciaux que le rôle de débattre, pour la forme, des décisions qui ont déjà été prises. Dans cet article, l'auteur essaie de faire la part de la réalité et de la fiction et examine les répercussions des conférences fédérales-provinciales sur les députés et les partis politiques.

Je veux présenter trois arguments sur l'usage qui est fait des conférences fédérales-provinciales au Canada et en discuter à la lumière de mon expérience sur la colline parlementaire. La première proposition est que l'augmentation rapide du nombre de ces conférences — qui sont essentiellement un mécanisme *ad hoc* — a de graves conséquences sur les membres des corps législatifs fédéraux et provinciaux auxquels on peut demander d'approuver sans discussion des décisions prises par onze gouvernements. La deuxième proposition est qu'en exprimant leur désapprobation vis-à-vis des actions du gouvernement, les députés de l'opposition peuvent se trouver à jouer le rôle de "défenseurs des provinces", affaiblissant par là-même leur position de "porte-parole pour tout le Canada" et de "gouvernement en attente". Je ne veux pas dire que les gouvernements provinciaux n'ont pas besoin de défenseurs au Parlement ni que le gouvernement fédéral ne devrait, lui aussi, en avoir dans les assemblées législatives provinciales; mais il s'agit là d'un problème qu'il faut reconnaître.

La troisième proposition est que les distinctions qui existent entre les partis politiques prennent beaucoup moins d'importance lorsqu'on discute de problèmes fédéraux-provinciaux et que le régionalisme devient un facteur plus important que les différences politiques.

LA NATURE DES PROPOSITIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

Après une conférence fédérale-provinciale, on demande souvent au Parlement et aux assemblées législatives d'approuver des mesures qui ont été mises au point en dehors de leurs compétences respectives. Des questions comme le prix de l'énergie, l'économie, la constitution, les pensions, etc., sont manifestement si importantes que les députés fédéraux et provinciaux revendiqueront une participation directe à la formulation et à l'approbation des mesures législatives. Par ailleurs, les gouvernements pourront prendre des mesures relevant de leur compétence, peut-être par l'intermédiaire de leurs pouvoirs de réglementation, pour faire appliquer des ententes sans qu'il soit nécessaire de demander le consentement du Parlement ou des corps législatifs provinciaux. Comme un iceberg, environ 95% des rencontres fédérales-provinciales entre gouvernements ne font l'objet d'aucun rapport, étant donné qu'elles ont lieu entre fonctonnaires. Cependant, les résultats de ces délibérations apparaissent souvent sous la forme de décisions réglementaires, ainsi que d'initiatives législatives, sans lien officiel avec le processus des relations fédérales-provinciales.

John Reid est député de Kenora-Rainy River. Elu pour la première fois en 1963, il a assumé les fonctions de ministre d'Etat chargé des relations fédérales-provinciales en 1978-1979. Cet article est une version abrégée d'une communication qu'il a faite à une réunion du Groupe canadien d'étude parlementaire à Halifax, le 30 mai 1981.

Puisque de telles choses se produisent, peut-on dire que le rôle du Parlement fédéral ou des corps législatifs provinciaux en est affaibli? Le fait d'adopter rapidement en Chambre des mesures qui ont été mises au point ailleurs équivaut-il à une approbation tacite? Je serais loin de dire "oui". Après tout, l'adoption rapide ou lente d'un projet de loi est loin d'être propre aux questions fédérales-provinciales. Que le gouvernement soit majoritaire ou minoritaire, lorsque le Parlement traite de propositions gouvernementales, il arrive invariablement à une décision, de façon active ou passive. Cependant, cela ne veut pas dire que les propositions législatives découlant des discussions fédérales-provinciales n'ont pas la même origine que les initiatives gouvernementales.

Une proposition fédérale-provinciale peut constituer une réponse à des questions qui surgissent à un moment où le gouvernement du jour n'a pas la possibilité d'utiliser ses ressources comme il le ferait normalement. Autrement dit, des facteurs externes peuvent déterminer *le moment où* le gouvernement central doit imposer certaines mesures.

Le sujet présenté à l'approbation du Parlement ne fait peut-être pas partie des intentions législatives du gouvernement, telles qu'exprimées dans le discours du Trône. Le sujet n'a peut-être pas été approuvé par le parti au pouvoir, comme peut en faire preuve le mécanisme des conventions de principes régionales et nationales.

Si la proposition comporte des dépenses ou des augmentations fiscales, il se peut que celles-ci n'aient pas été prévues dans le budget du gouvernement.

Mais aucune de ces considérations ne vaut uniquement pour les mesures émanant des discussions fédérales-provinciales. Le Parlement et les assemblées législatives peuvent très bien être appelés à donner leur approbation à des mesures gouvernementales, au cours d'une session parlementaire, sans en avoir été informés à l'avance.

D'autre part, toutes les lois émanant de discussions fédérales-provinciales ne soulèvent pas plus la colère de la Chambre que celle provenant du gouvernement. Manifestement, le débat public et privé qui caractérise ces rencontres peut créer de fortes controverses. Quiconque a déjà regardé à la télévision ne serait-ce qu'une conférence fédérale-provinciale connaît fort bien les actes d'intransigeance, la protection forcenée des intérêts, les discours effrontément teintés d'esprit de clocher et même parfois les actions qui menacent l'essence même de l'Etat fédéral. Voyez un peu la tribune, la panoplie d'experts, l'armada de journalistes, la table ronde, la table en fer à cheval... on se croirait à l'assemblée des Nations Unies. Ces conférences sont devenues de "grands spectacles", et le mot d'ordre est le conflit.

Lorsque les résultats de rencontres aussi tumultueuses atteignent la Chambre des communes sous la forme d'un projet de loi, c'est tout à fait le contraire. Les blessures ont été pansées, les antagonistes ont pris position, les compromis ont été faits, tout cela avant que le projet de loi ne figure au feuilleton. Il faut se souvenir que la plupart des lois de nature fédérale-provinciale sont un compromis entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas de controverse, car on peut en retracer les racines dans les conférences fédérales-provinciales préalables, mais rien n'égale la neutralité d'un tel projet de loi.

Une des raisons pour lesquelles nous nous trouvons dans cette situation est que les discussions fédérales-provinciales englobent l'éventail complet des partis politiques de notre pays. Elles comprennent même ceux qui ne sont pas représentés à Ottawa, comme le parti du Crédit social en Colombie-Britannique. Si le projet de loi est le résultat d'un compromis entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, les partis politiques présents au Parlement n'ont guère à y redire. Un tel projet de loi est adopté sans grand débat.

Etant donné que tous les partis politiques fédéraux sont habituellement représentés d'une manière ou d'une autre aux conférences fédérales-provinciales, ils ont tous leur mot à dire dans les discussions. Si l'on parvient à une entente, il faut habituellement que tous les partis représentés aux Parlement et dans les autres corps législatifs la respectent. En fait, la Chambre est plus portée à "faire ce qu'il faut" avec les législations fédérales-provinciales qu'avec les autres initiatives législatives.

LE RÉGIONALISME ET LE GOUVERNEMENT CENTRAL

La législation de nature fédérale-provinciale présente un autre aspect. Jusqu'à présent, j'ai parlé de la législation qui émane d'une conférence au cours de laquelle tous les gouvernements sont tombés d'accord. J'aimerais maintenant jeter un coup d'oeil à la législation fédérale-provinciale lorsque le gouvernement fédéral et les provinces ne s'entendent pas ou qu'il y a une scission entre certaines provinces et le gouvernement fédéral.

Dans la situation politique déséquilibrée que nous vivons à l'heure actuelle, où le gouvernement fédéral a l'appui de trois des quatre grandes régions du pays, mais n'a pas de gouvernements provinciaux de sa propre allégeance, certaines initiatives provinciales peuvent être considérées comme l'expression des parties du Canada qui ne sont représentées que par les députés de l'opposition. Bien entendu, le gouvernement fédéral revendique

avec tout autant d'aplomb qu'il parle au nom de tout le pays. Lorsque le processus parlementaire fonctionne bien, l'opposition peut articuler ses opinions et le gouvernement peut dûment en prendre connaissance. Mais dans ce cas l'opposition risque de devenir le "défenseur des provinces" et de minimiser ainsi son rôle en tant que législateur fédéral?

Lorsqu'un projet de loi touche aux relations fédérales-provinciales et que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ne s'entendent pas, nous avons alors une situation qui cause de nombreux problèmes aux partis représentés au Parlement. Etant donné que la plupart de ces partis ont leurs ailes provinciales, le conflit entre ce que l'on peut considérer "l'intérêt national" et "l'intérêt provincial" ou régional, concerne directement les partis et les députés en cause. Ce problème s'est manifesté lors du débat constitutionnel ainsi que sur la politique nationale de l'énergie. Je ne m'attarderai guère à passer en revue les répercussions particulières de ces deux questions fédérales-provinciales sur les divers partis représentés au Parlement, si ce n'est pour dire qu'elles ont fait beaucoup de mal et causé beaucoup d'angoisse à ceux qui se sont trouvés coincés au milieu. Mais j'aimerais tirer quelques conclusions générales du problème que j'ai soulevé un peu plus tôt, à savoir la position des partis fédéraux prenant la défense des gouvernements provinciaux et, bien entendu, la situation inverse dans les assemblées législatives provinciales.

Si un parti désire se faire le défenseur des provinces, cela remet en question son rôle en tant que "gouvernement en attente". L'opposition qu'il présente n'est réellement pas la sienne, mais plutôt celle choisie par les gouvernements provinciaux, habituellement modifiée dans une certaine mesure par le parti intéressé. La liberté de manoeuvre du parti devient de moins en moins grande et il abandonne dans une certaine mesure sa propre vision nationale. Si cela arrive, le parti peut alors difficilement prendre de décisions sur d'autres questions de politique. On essaie toujours de garder ses alliés satisfaits. Un tel système exerce plus de pression sur un parti qui cherche à présenter une variété de points de vue nationaux. Il peut même mener les partis à avoir un point de vue régional changeant. Je tiens à souligner que cela peut arriver à n'importe quel parti, qu'il soit au pouvoir ou dans l'opposition.

En plus des affinités politiques dont l'opposition bénéficie au niveau provincial, il existe actuellement un mécanisme parlementaire qui permet à l'opposition de se concentrer sur les initiatives provenant de discussions intergouvernementales auxquelles les députés de l'arrière-ban ne peuvent participer. Je fais allusion au concept des jours de subsides. Au nombre de 25 par année, ces journées sont contrôlées par l'opposition; elles lui permettent de discuter d'un sujet de son choix. L'opposition peut les utiliser pour se faire le champion des vues des gouvernements provinciaux, ou pour offrir une solution de rechange dans le cadre des relations fédérales-provinciales. L'opposition bénéficie là d'un outil considérable dans son domaine, mais ces journées ne semblent pas être beaucoup utilisées pour discuter d'affaires fédérales-provinciales, si ce n'est d'une manière indirecte.

LES CONSÉQUENCES POUR LE PARLEMENT ET LES CORPS LÉGISLATIFS

On ne peut pas séparer nettement les conséquences de la croissance des conférences fédérales-provinciales sur le gouvernement et sur le reste des députés de la Chambre. Mais elle a des répercussions sur le Parlement et sur les assemblées législatives et, en particulier sur ceux qui ne font pas partie du Cabinet mais sont membres de l'opposition, ainsi que sur les supporters du gouvernement. Les ministres devraient pouvoir se protéger.

On n'arrête pas d'entendre que les députés ne peuvent s'adapter aux structures bureaucratiques existantes. Une autre forme de bureaucratie se fait jour dans les relations fédérales-provinciales, que les députés peuvent pénétrer encore plus difficilement car certains éléments se situent à l'écart de la plupart des ministères. Au niveau fédéral, cela est encore plus déroutant pour les députés, car on n'a pas centralisé les prises de décisions fédérales-provinciales à quelque niveau que ce soit, même lorsqu'on a fait l'expérience des ministres d'Etat chargés des relations fédérales-provinciales. Au niveau fédéral, chaque ministère s'accommode comme il peut avec les gouvernements provinciaux; nous n'avons pas de ministre chargé des relations fédérales-provinciales, avec un mandat analogue à celui du

Secrétaire d'Etat chargé des affaires extérieures pour les relations du Canada avec les autres pays, alors que certaines provinces ont leur propre ministère des affaires fédérales-provinciales.

Par conséquent, selon moi, les parlementaires sont collectivement confrontés à une nouvelle bureaucratie fédérale-provinciale. Dans leur rôle de défenseurs du citoyen, les députés d'arrière-ban ont à faire face à un niveau de complexité gouvernementale que la plupart d'entre eux ne soupçonnent pas et ne peuvent certainement pas affronter. C'est un merveilleux labyrinthe, conçu pour semer la confusion, confondre et saper les énergies de tout le monde sauf des aventuriers les plus résolus et les plus tenaces. Au cours des vingts dernières années, nous nous sommes spécialisés à élaborer des ententes fédérales-provinciales pour contourner la constitution, et le résultat en est un fouillis inextricable.

QUELQUES SUGGESTIONS POUR L'AVENIR

Les gouvernements ne devraient pas ignorer les inquiétudes légitimes des députés de toute allégeance qui désirent participer au nombre de plus en plus grand de discussions fédérales-provinciales, surtout lorsqu'ils sollicitent l'approbation des parlementaires pour les mesures découlant de tels pourparlers. En ce qui concerne le Parlement du Canada, il devrait y avoir un comité fédéral-provincial doté d'un mandat permanent. Le gouvernement a proposé, et le Parlement a créé un groupe de travail sur les arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux. Lorsque ce comité aura rempli son mandat, on devrait lui en confier un nouveau pour qu'il s'occupe de tous les aspects des activités fédérales-provinciales. Lorsque j'étais ministre d'Etat chargé des relations fédérales-provinciales, j'ai été étonné de découvrir qu'il n'existait pas de comité auquel je pouvais faire rapport.

Le Cabinet fédéral devrait s'assurer qu'il existe un mécanisme permettant aux députés qui le désirent de participer aux délibérations fédérales-provinciales, soit officiellement soit officieusement, en mettant des bureaux à leur disposition, en leur fournissant des documents et notamment l'ordre du jour, ainsi qu'en identifiant les agents de la bureaucratie fédérale-provinciale qui auraient pour tâche de les aider.

Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient réexaminer la façon dont ils traitent entre eux, afin de diminuer le climat de conflit qui prévaut à l'égard de la structure canadienne. Du point de vue fédéral, les structures tant politiques qu'administratives devraient être réexaminées par un comité dynamique et compréhensif chargé des relations fédérales-provinciales ainsi que par ses homologues provinciaux. Cependant, un tel comité devrait tirer son pouvoir du système parlementaire afin d'en arriver à influencer la politique dans ce domaine. Il serait peut-être bon de prendre pour exemple le comité danois sur le Marché commun. Il y a également le très bon exemple du Comité de l'assemblée nationale du Québec sur les relations intergouvernementales.

A l'heure actuelle, il n'existe pas de mécanisme officiel au sein du Parlement fédéral pour discuter de façon systématique des affaires fédérales-provinciales. Cette situation ne provient pas d'un complot du gouvernement. Le Parlement n'a guère insisté pour s'engager dans ce domaine. Je crois que les partis politiques se rendent bien compte du problème politique qui se pose, parce que la plupart espèrent voir leur aile provinciale prendre un jour le pouvoir dans les provinces, tout comme ils se voient eux-mêmes devenir le parti majoritaire au Parlement. Ces considérations peuvent rendre la vie difficile aux partis, comme cela s'est passé au cours du débat constitutionnel. C'est ce qui a conduit les partis au Parlement à mettre la pédale douce sur la question des relations fédérales-provinciales. Mais j'estime que le Parlement doit s'intéresser davantage à ce domaine, même si cela doit être difficile pour certains députés et pour les partis. C'est une question qui est beaucoup trop importante pour qu'on la laisse entre les mains de bureaucrates avides et de gouvernements jaloux.

Il ne fait aucun doute que le gouvernement a pris une nouvelle et importante dimension dans la vie des Canadiens, sous la forme des consultations fédérales-provinciales. Les législateurs au niveau du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux devraient légitimer ce processus en partageant le pouvoir avec les divers cabinets et les fonctionnaires qui y travaillent.

Déchirés comme nous le sommes par un important conflit régional et intergouvernemental, nous avons besoin de mesures qui font preuve d'imagination. Les membres de toutes les assemblées législatives peuvent très bien jouer un rôle important et conciliant dans l'exercice de leurs fonctions. Le problème ne provient pas seulement d'un niveau de gouvernement, et il ne faut pas non plus rechercher les solutions à un seul niveau.

Les députés ne peuvent y parvenir que s'ils exigent de participer de façon plus active aux délibérations fédérales-provinciales dans leurs propres assemblées législatives, que si on leur donne l'occasion de connaître les opinions de leurs confrères provinciaux et que s'ils arrivent à comprendre pleinement notre système fédéral.

(traduit de l'anglais)