

L'ÉTAT DU QUÉBEC (10)

Des relations intergouvernementales complexes

Régulièrement, depuis octobre, LE SOLEIL présente à ses lecteurs un portrait unique du Québec, un état des lieux qui le compare avec la situation qui prévaut dans d'autres provinces canadiennes ou d'autres pays de l'OCDE. Dans le dixième volet de cette série rédigée par l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP, les chercheurs se penchent sur les relations intergouvernementales entre le Québec et le Canada, au moment où les provinces réclament un meilleur équilibre fiscal, plus particulièrement pour financer la santé.

De plus en plus fréquentes, les Conférences des premiers ministres des provinces ont acquis une visibilité qui en fait l'élément le plus connu du réseau complexe des relations intergouvernementales au Canada. Car chaque année, plus de 100 conférences fédérales-provinciales ou inter-provinciales réunissent les ministres ou les sous-ministres. On y discute des enjeux provinciaux et nationaux et on tente de mieux coordonner les interventions respectives des gouvernements dans tous les domaines : santé, finances publiques, marché du travail, justice, etc.

Ces conférences sont préparées et alimentées par des fonctionnaires réunis dans une multitude de groupes de travail au sein desquels sont abordés des enjeux plus spécifiques. Les rencontres intergouvernementales donnent lieu à des accords multilatéraux tels ceux sur la santé ou le commerce intérieur. Elles se concluent aussi parfois par des ententes administratives bilatérales comme celles que le Québec et le gouvernement fédéral ont signées en matière d'immigration, de gestion de la TPS ou de formation de la main-d'oeuvre. Ce réseau complexe influence largement la dynamique politique des relations entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Pour maîtriser cette complexité et encadrer l'engagement de sa propre responsabilité dans ce réseau, chaque gouvernement s'est doté d'une équipe chargée de la conduite et du suivi de ses relations avec les autres gouvernements au Canada. Ces équipes, d'une part, conseillent les gouvernements sur les positions qu'ils peuvent adopter et, d'autre part, analysent stratégiquement

l'évolution du fédéralisme et de ses implications constitutionnelles. Veillant à la cohérence des positions de leur gouvernement, ces équipes des relations intergouvernementales assument essentiellement un rôle de coordination tant à l'intérieur, auprès des autres ministères et organismes, qu'à l'extérieur, auprès des autres gouvernements.

Le Québec à l'avant-garde

Conscient de l'importance de la relation avec les autres gouvernements et soucieux, depuis la Révolution tranquille, d'affirmer sa spécificité en préservant son champ de compétences et en consolidant son autonomie politique, le Québec a créé, dès juin 1963, un ministère des Affaires fédérales-provinciales placé alors directement sous la responsabilité du premier ministre, Jean Lesage. Claude Morin en fut le premier sous-ministre avant d'en être le ministre en titre au milieu des années 70 sous le gouvernement de René Lévesque. Jusqu'au début des années 1980, les relations fédérales-provinciales ont coexisté avec les relations internationales au sein du même ministère. En 1984, elles ont été confiées à une nouvelle institution, le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes (SAIC) rattaché au ministère du Conseil exécutif sous l'autorité d'un ministre délégué mais, dans les faits, sous la responsabilité ultime du premier ministre. Disposant d'un budget de 11 millions \$ et regroupant près de 80 employés, le Secrétariat coordonne les relations intergouvernementales du Québec et conseille à la fois le premier ministre, le ministre délégué et l'ensemble des ministres.

tres. De plus, chaque ministère, notamment ceux des Finances, de la Santé ou de l'Éducation, compte aussi une direction des relations intergouvernementales.

Les provinces de la Colombie-Britannique, de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador disposent d'un Secrétariat analogue à celui du Québec également rattaché au ministère du Conseil exécutif. Plus récemment, le Manitoba a délégué ses relations intergouvernementales canadiennes et internationales à une nouvelle agence, Commerce et Investissement Manitoba. Dans ces cinq provinces, les relations intergouvernementales relèvent directement du premier ministre. Ailleurs, elles relèvent d'un ministre. L'Alberta, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick ont créé un ministère spécifiquement dédié aux relations intergouvernementales.

La multiplication des accords internationaux (ALENA, Organisation mondiale du commerce, Protocole de Kyoto sur les changements climatiques) et les missions commerciales d'Équipe Canada ont conduit plusieurs provinces, dont l'Alberta, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba, à confier le mandat des relations internationales et du commerce extérieur à leur unité responsable des affaires intergouvernementales canadiennes. Cette tendance s'explique aussi par une intégration régionale Nord-Sud plus poussée entre les provinces et les États américains limitrophes (forums des Grands Lacs, du Midwest/Prairies, Nouvelle-Angleterre/est du Canada et Atlantique). L'Alberta et la Saskatchewan y ont aussi rattaché les affaires autochtones alors que le Nouveau-Brunswick y a réuni la Francophonie canadienne et internationale. La plupart des équipes de relations intergouvernementales, y compris celle du Québec, sont responsables de la libéralisation du commerce intérieur. En revanche, en s'appuyant sur la doctrine Gérin-Lajoie qui consiste essentiellement à prolonger sur la scène internationale les domaines de compétences interne de la province, seul le Québec a créé un ministère voué strictement aux relations internationales avec un budget de 112 millions \$, 655 employés et un important réseau de délégations à l'étranger.

L'Alberta, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario, le Québec et Terre-Neuve-et-Labrador appuient leur action intergouvernementale sur des dispositions

législatives. Dans le cas du Québec, la Loi sur le ministère du Conseil exécutif comporte une section qui encadre l'action intergouvernementale de l'ensemble des ministères et organismes publics. La validité de toute entente intergouvernementale est ainsi sujette à l'approbation du Conseil des ministres. De même, toute expression d'une position québécoise dans une Conférence fédérale-provinciale ou interprovinciale est soumise à une autorisation préalable.

En plus du Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, le Québec a ouvert trois bureaux à Ottawa, Toronto et Moncton et une antenne à Vancouver pour représenter ses intérêts. Le Manitoba et la Colombie-Britannique disposent chacune d'un bureau à Ottawa alors que le gouvernement Harris a fermé tous les bureaux de l'Ontario, dont celui du Québec, au milieu des années 1990. Au bureau du Conseil des premiers ministres pour sensibiliser les Canadiens à la santé, s'ajoutera bientôt dans la capitale fédérale le Secrétariat du Conseil de la fédération. Toujours à Ottawa, on retrouve le Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes (SCIC). Doté d'un budget annuel de 5 millions \$ financé par l'ensemble des gouvernements, il est chargé d'assurer le support logistique des conférences, dont les services de traduction.

De son côté, le gouvernement fédéral adosse son action intergouvernementale à un bureau des relations intergouvernementales intégré depuis 1993 au bureau du Conseil privé qui est le ministère du premier ministre canadien. Doté d'un budget de 14 millions \$ et comptant près de 120 employés, ce Bureau, en plus de veiller à l'encadrement des liaisons avec les provinces et les territoires, conseille le gouvernement fédéral sur le fédéralisme fiscal (péréquation, transferts aux provinces), l'évolution de la fédération et le renforcement de l'unité canadienne par l'entremise de sa division de l'analyse stratégique.

Depuis cinq ans, le déséquilibre fiscal et le financement de la santé sont les thèmes dominants des relations fédérales-provinciales. L'accroissement du déséquilibre fiscal engendre des tensions importantes entre Ottawa et les provinces. Les provinces, dont le Québec, éprouvent de plus en plus de difficultés à présenter un budget en équilibre alors qu'en même temps le gouvernement fédéral multiplie année après année des

surplus budgétaires conséquents. Ces tensions sont exacerbées par la forte augmentation des dépenses de santé qui atteint presque deux fois celle de la croissance de l'économie et donc des revenus des provinces. Malgré l'ajout de fonds fédéraux additionnels depuis septembre 2000, la contribution d'Ottawa au financement de la santé ne représente qu'environ 16 % des dépenses de santé des provinces et son niveau n'a pas rejoint celui précédant les coupures de 1994.

Le renouvellement de la péréquation et des modalités des paiements de transfert pour les programmes sociaux constituera le principal enjeu des négociations entre Ottawa et les provinces jusqu'à la fin de 2004. Le résultat de ces discussions sera révélateur de l'attitude du nouveau gouvernement dirigé par Paul Martin en matière de relations fédérales-provinciales.

Vers un conseil des municipalités ?

Il en sera de même pour la stratégie d'Ottawa à l'endroit des municipalités, stratégie qui suscite à l'heure actuelle beaucoup d'inquiétude dans les gouvernements provinciaux qui redoutent les effets d'une ingérence fédérale dans les affaires municipales, celles-ci relevant de leur responsabilité. Notons toutefois que, dans un autre domaine, le nouveau premier ministre fédéral a fait preuve d'ouverture lors de sa rencontre initiale avec ses homologues provinciaux en évoquant la possibilité d'un accord sur la participation formelle des provinces aux négociations internationales qu'elles revendiquent depuis plusieurs années.

On observe depuis 1998, justement en raison du déséquilibre fiscal et du financement de la santé, un réel renforcement de la concertation interprovinciale. Il s'est traduit notamment par la création de deux nouvelles instances de coopération entre les provinces : en 2001, le Conseil des premiers ministres pour sensibiliser les Canadiens à la santé, puis, en décembre 2003, à l'initiative du Québec, le Conseil de la fédération.

Réuni pour la première fois en février 2004 à Vancouver, ce tout nouveau Conseil de la fédération, dirigé par les premiers ministres provinciaux et assisté d'un Secrétariat permanent, aura pour mission de renforcer la coopération des provinces en matière de financement de la santé, de déséquilibre fiscal, d'union sociale, de libéralisation du commerce intérieur et de participation provinciale formelle aux négociations internationales. Dans cette perspective, les provinces ont d'ores et déjà convenu de mettre en place un Secrétariat d'information et de coopération sur le déséquilibre fiscal sous l'égide du Conseil. Les travaux du Conseil devraient permettre aux provinces de se concerter sur les enjeux prioritaires et donc de mieux se préparer en vue des rencontres annuelles des premiers ministres, coprésidées par le premier ministre fédéral et le premier ministre provincial agissant à titre de président du Conseil de la fédération.

Au cours des prochains mois, l'évolution des relations entre le gouvernement fédéral et les provinces permettra de vérifier si la création du Conseil de la fédération et la volonté du premier ministre Paul Martin de travailler davantage en partenariat avec les provinces ont contribué dans les faits à déclencher une dynamique de coopération plutôt que de confrontation entre les gouvernements.

Pour communiquer avec l'Observatoire :
Danielle Landry : (418) 641-3000, poste 6574
Télécopieur : (418) 641-3057
Courriel : danyelle_landry@enap.ca
Site Internet <http://enap.ca/observatoire>

LES RESPONSABILITES ET LES RESSOURCES DES EQUIPES DE RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES AU CANADA

SECTEURS D'ACTIVITES	QUÉBEC	ONTARIO	ALBERTA	COLOMBIE- BRITANNIQUE	NOUVEAU- BRUNSWICK	NOUVELLE- ÉCOSSE	ÎLE-DU-PRINCE- ÉDOUARD	TERRE-NEUVE	MANITOBA	SASKACHEWAN	FÉDÉRAL
Relations Féd. prov. Inter- prov.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Relation inter- nationale			X	X	X	X	X	X	X		
Commerce international			X	X		X	X	X	X		
Commerce intérieur	X					X					
Francophonie	X			X	X			X		X	
Affaires au- tochtones			X							X	
Employés	77*	36	51	20	29	9	5	16	11**	33	120
Budget 2003	11,1M\$	4,7M\$	6,1M\$	3,4M\$	2,0M\$	1,1M\$	0,2M\$	1,4M\$	0,8M\$	3,2M\$	14M\$

* Dans le cas du Québec, il s'agit des effectifs du Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes. Pour le volet international, le ministère québécois des Relations internationales compte 655 employés et un budget de 112 M \$.

** Les relations fédérales-provinciales, interprovinciales et internationales font partie depuis 2003 de la Société d'État Commerce et Investissement Manitoba qui compte près de 40 employés.