

Constructive and Co-operative Federalism?
A Series of Commentaries on the Council of the Federation

**Le Québec et la Concertation
Inter-provinciale**
Claude Ryan*

Foreword

Canada's Provincial and Territorial Premiers agreed in July 2003 to create a new Council of the Federation to better manage their relations and ultimately to build a more constructive and cooperative relationship with the federal government. The Council's first meeting takes place October 24, 2003 in Quebec hosted by Premier Jean Charest.

This initiative holds some significant promise of establishing a renewed basis for more extensive collaboration among governments in Canada, but many details have yet to be worked out and several important issues arise that merit wider attention.

The Institute of Intergovernmental Relations at Queen's University and the Institute for Research on Public Policy in Montreal are jointly publishing this series of commentaries to encourage wider knowledge and discussion of the proposed Council, and to provoke further thought about the general state of intergovernmental relations in Canada today.

This series is being edited by Douglas Brown at Queen's University in collaboration with France St-Hilaire at the IRPP.

Harvey Lazar
Hugh Segal
October 2003

Au Canada anglais, on a généralement considéré que la Loi constitutionnelle de 1867 avait donné naissance à un pays comportant deux ordres de gouvernement, un gouvernement national pour la gestion des affaires nationales et des gouvernements locaux pour la gestion des affaires locales. Cette conception accorde une prépondérance marquée au pouvoir fédéral. Mais au Québec elle a toujours trouvé peu d'appuis. À tout le moins jusqu'à une date récente, les Québécois ont en effet généralement perçu la Confédération comme l'expression d'un pacte conçu de façon à permettre à des parties contractantes égales de se développer chacune suivant son génie propre tout en faisant partie d'un ensemble plus vaste. Suivant cette vision, les provinces furent à l'origine de la Confédération sinon sur le plan juridique du moins au plan historique et politique. Au lieu d'être de simples unités chargées de la gouverner des affaires locales, elles forment un ordre de gouvernement souverain dans sa sphère de compétence. Le Québec, en particulier, est le siège d'une communauté nationale. Son parlement et son gouvernement sont, du moins dans leur sphère de compétence, des institutions nationales.

Il n'est pas étonnant en conséquence que le Québec n'ait cessé depuis 1867 d'attacher une grande importance à tout ce qui se rattache à la défense et à l'affirmation du pouvoir des

*Claude Ryan est journaliste et analyste. Il a été chef du Parti libéral du Québec de 1978 à 1982.

provinces au sein de la fédération canadienne.¹ Cet intérêt s'est manifesté autour de trois thèmes principaux : la défense et l'expansion des pouvoirs dévolus aux provinces, la participation des provinces aux processus décisionnels sur le plan canadien et la nécessité d'une meilleure concertation entre les provinces elle-mêmes. Le partage des compétences et la participation des provinces aux pouvoirs décisionnels sont des sujets très importants. Faute d'espace, nous devons cependant nous en tenir dans cet article au troisième thème, soit la concertation inter-provinciale. Ce thème revêt une actualité plus immédiate depuis que les premiers ministres des provinces et des territoires, lors de leur rencontre annuelle tenue en juillet dernier, ont décidé de créer un Conseil de la fédération. Ce Conseil sera en réalité, du moins jusqu'à nouvel ordre, un Conseil des provinces et territoires. Au moment où ces gouvernements s'approprient à le mettre sur pied, il sera utile de chercher à voir dans quel contexte historique cet organisme est appelé à voir le jour.

L'idée d'une action concertée des provinces remonte à la fin du 19^e siècle. Elle fut mise de l'avant une première fois par Honoré Mercier. D'abord chef du Parti libéral en 1883 puis en 1885 chef du Parti national (regroupement de libéraux, de conservateurs et d'ultramontains de tendance nationaliste), premier ministre du Québec de 1887 à 1891, Mercier fut le père de ce qu'on est convenu d'appeler l'autonomisme provincial. Témoin inquiet des initiatives centralisatrices que multipliait dès cette époque le gouvernement fédéral, Mercier reprochait au premier ministre fédéral John A. Macdonald d'être revenu depuis la mort de Georges-Étienne Cartier à son vieux rêve d'une union législative. Pour parer à ce danger, il préconisa dès 1886 « l'existence d'une administration provinciale fortement constituée, agissante, économe des deniers publics, indépendante du pouvoir central

¹ Le Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes du Conseil Exécutif du gouvernement du Québec a regroupé dans un recueil intitulé *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental*, les principaux textes relatifs à la ligne de conduite tenue au plan constitutionnel par les gouvernements qui se sont succédés à Québec entre 1936 et 2001.

et fortifiée par l'appui du sentiment national »². Il mit de l'avant un programme centré sur le maintien énergique du principe de l'autonomie provinciale, la décentralisation à tous les degrés et l'extension des pouvoirs municipaux.

Parmi les moyens que Mercier déploya pour promouvoir sa vision du pays, il y eut la convocation en 1887 d'une conférence nationale des premiers ministres des provinces. Mercier avait voulu par cette réunion à laquelle participèrent, outre le Québec, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et le Manitoba, « sauver l'autonomie de chaque province de la fédération en assurant son indépendance », mais l'efficacité de la rencontre fut amoindrie par l'abstention de deux provinces, la Colombie-Britannique et l'Île-du-Prince-Édouard.³ Quoiqu'il en soit, le séjour de Mercier à la tête du gouvernement du Québec fut de courte durée et la rencontre de 1887 n'eut pas de suite. Du début du 20^e siècle au deuxième conflit mondial, les relations commerciales avec les États-Unis, la première Grande Guerre (1914-1918), les droits scolaires des minorités religieuses et linguistiques, l'immigration, la crise économique des années 30 et les responsabilités qui en découlaient pour le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités, l'émancipation du Canada de la tutelle britannique, la montée des régimes totalitaires en Europe et le deuxième conflit mondial (1939-1944) dominèrent les débats politiques au plan canadien.

Au Québec, cette période fut particulièrement calme au plan constitutionnel. De 1900 à 1936, onze élections générales eurent lieu au Québec. Pendant toute cette période, les manifestes électoraux émis par les deux partis principaux, le Parti libéral et le Parti conservateur, ne contiennent aucune mention de problèmes sérieux relatifs à la Constitution. Il n'est pas davantage question d'engagements précis à ce sujet, sauf celui de défendre les droits du Québec et de chercher à maintenir de bons rapports avec les autres partenaires de la fédération. Chaque parti fonctionne en symbiose avec son homologue fédéral. Après avoir

² Jean-Louis Roy, *Les programmes électoraux du Québec*, Tome I, 1867-1927, p.53.

³ *Ib.*, p. 66

gouverné le Québec sans interruption pendant 35 ans, le Parti libéral avouait sans gêne, dans son manifeste électoral de 1935, ses liens étroits avec le Parti libéral fédéral : « Ottawa et Québec, écrivaient les auteurs du manifeste, le Parti libéral à Ottawa et à Québec ne forme qu'un, nous marchons la main dans la main, nous sommes des libéraux de la même école, de la même couleur, de la même nuance ».⁴

Autant la période qui précéda le deuxième conflit mondial fut généralement tranquille au plan constitutionnel, autant par contre la seconde moitié du 20^e siècle fut fertile en initiatives diverses. Dès le lendemain du conflit, le gouvernement fédéral se montra résolu à empêcher que le Canada ne soit plongé de nouveau dans une situation comme celle qui avait été créée par la Grande Dépression. Il entreprit de mettre en œuvre des politiques inspirées du rapport de la Commission d'enquête Rowell-Sirois, laquelle avait préconisé un leadership plus fort du pouvoir fédéral en matière économique et sociale. Ottawa jugea qu'il lui fallait conserver à cette fin les pouvoirs de taxation accrus qui lui avaient été dévolus pour le financement de la participation canadienne à la guerre. À l'aide des ressources supérieures dont il disposait, il ajouta à l'assurance-chômage, déjà instituée en 1940, des diverses mesures de soutien du revenu, notamment des pensions de vieillesse plus généreuses, les allocations familiales, l'aide financière aux étudiants de niveau post-secondaire, l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie, l'aide de dernier recours et le Régime de rentes canadien. Il créa plusieurs programmes de soutien financier aux secteurs de l'éducation, de la santé et des affaires sociales: aide à la construction d'écoles polyvalentes, subventions aux universités, etc. Il entreprit aussi de doter le Canada d'un réseau renforcé d'institutions nationales à vocation culturelle : dans le sillage de la Commission d'enquête Massy-Lévesque, le Canada fut doté d'un Conseil des arts généreusement pourvu; Radio-Canada, l'Office du Film, les musées et galeries d'art nationaux furent confirmés dans leur mission et bénéficièrent d'un soutien financier accru.⁵

Au Québec, Maurice Duplessis se fit l'ardent défenseur de la thèse suivant laquelle le gouvernement fédéral en multipliant ses interventions dans les domaines de la politique sociale, de la culture et de l'éducation, empiétait sur des champs de compétence dévolus aux provinces. Premier ministre du Québec de 1936 à 1939, puis de 1944 à 1959, il consacra toutes ces années, surtout celles de 1944 à 1959, à lutter contre le centralisme du gouvernement fédéral. Duplessis préconisait inlassablement le retour à l'esprit du pacte confédératif de 1867 et un meilleur partage des ressources fiscales. Rares furent toutefois les propositions constructives qu'il mit de l'avant afin d'améliorer le régime fédéral canadien.

À juste titre, ses adversaires reprochèrent à Duplessis de se cantonner dans un autonomisme défensif. C'est néanmoins sous un gouvernement dirigé par Duplessis que le Québec rapatria en 1954 l'impôt sur les successions, se dota en 1954 de son propre régime de l'impôt sur le revenu des particuliers, et que survint en 1957 une entente entre Ottawa et Québec qui ouvrait la porte au droit de retrait du Québec d'un programme fédéral de subventions aux universités, moyennant le transfert au Québec de points d'impôt sur le revenu. C'est également sous Duplessis que fut créée en 1953 la Commission Tremblay sur les problèmes constitutionnels. Les recommandations de cette commission furent ignorées par Duplessis mais elles firent école dans les milieux intellectuels et politiques québécois dès son vivant et longtemps après sa mort. La Commission Tremblay avait, entre autres propositions, recommandé la création d'un Conseil des provinces, sur le modèle du Conseil américain des gouverneurs des États.

Dès les années 50, le Parti libéral, formant l'Opposition officielle à Québec, avait élevé la voix contre le caractère négatif et démagogique du nationalisme pratiqué par Duplessis. Il avait cependant eu du mal à s'affranchir de la réputation de mollesse envers Ottawa qui lui collait à la peau dans le sillage des années 1900-1940 où libéraux fédéraux et provinciaux ne faisaient qu'un et encore davantage à la suite de

⁴ *Ib.*, Tome II, 1930-1966, p. 253

⁵ Pour une excellente synthèse de l'histoire de la sécurité sociale au Canada, voir Dennis Guest, *Histoire*

de la sécurité sociale au Canada, Traduit de l'anglais par Hervé Julien, Editions Boréal, 1995.

concessions importantes d'ordre fiscal consenties à Ottawa pendant la deuxième guerre mondiale par un gouvernement libéral que dirigeait Adélar Godbout. Il entreprit sous Georges-Émile Lapalme et Jean Lesage de faire peau neuve à cet égard et surtout de se donner patte blanche au chapitre la défense des droits et intérêts du Québec.

Dans son manifeste électoral de 1956, le Parti libéral soutenait que « dans une fédération, l'autonomie des gouvernements provinciaux et des administrations locales – conseils municipaux, commissions scolaires – est essentielle à la gestion efficace des affaires publiques ». ⁶ Il ajoutait toutefois que « l'autonomie provinciale, loin de se résumer dans un Non, exige une attitude positive et constructive pour apporter des solutions appropriées aux problèmes que la transformation économique et sociale du Canada a créés dans les relations fédérales-provinciales ». ⁷ Le Parti libéral endossait dans ce manifeste les recommandations des Chambres de commerce de Montréal et de la Province de Québec, prises à son compte par la Commission Tremblay, dont le rapport avait été publié la même année, pour le règlement du problème fiscal entre Québec et Ottawa. Il s'engageait aussi à promouvoir la création d'un Conseil des provinces, suivant la recommandation formulée par la Commission Tremblay.

Dans son manifeste électoral de 1960, le Parti libéral se montrait encore plus précis en matière de relations fédérales-provinciales. Tandis que l'Union nationale s'écroulait sous le poids de seize années de pouvoir ininterrompu, il s'engageait à accentuer le caractère français du Québec, à créer un ministère des affaires fédérales-provinciales, à convoquer une conférence inter-provinciale au cours de laquelle il présenterait un mémoire inspiré du rapport Tremblay, à proposer aux autres provinces la création d'un Conseil permanent des provinces et à proposer aussi la création d'un Secrétariat permanent fédéral-provincial. ⁸

⁶ Jean-Louis Roy, *Les programmes électoraux du Québec*, Tome II, 1930-1966, p. 367-368.

⁷ *Ib.*

⁸ *Ib.*, p. 385.

Devenu premier ministre en 1960, Jean Lesage donna rapidement suite à son engagement visant la convocation d'une conférence nationale des premiers ministres des provinces. Depuis cette première réunion tenue à Québec en 1960, les premiers ministres des provinces se retrouvent tous les ans dans une province différente autour de sujets d'intérêt commun, chaque province assumant à tour de rôle la présidence et l'accueil. Divers mécanismes ont aussi été implantés afin de favoriser la collaboration sectorielle entre les provinces. Le Conseil des ministres de l'Éducation, créé en 1967, au sein duquel les ministres de l'éducation se réunissent régulièrement, fournit un bon exemple de cette collaboration. Il existe aussi un Conseil des premiers ministres sur la santé, dont le but est de sensibiliser les Canadiens aux questions de santé. Cet organisme de création récente semble devoir être intégré dans le futur Conseil de la fédération.

Pendant les années 60, le Québec fut la principale source des idées et des initiatives prises au Canada en matière constitutionnelle. Il bénéficia aussi grandement des changements survenus à ce niveau. En 1966, Jean Lesage pouvait se targuer d'avoir accru de 13 p. 100 en 1960 à 47 p. 100 en 1966 la part québécoise de l'impôt sur le revenu des particuliers et de 50 p. 100 à 75 p. 100 la part québécoise de l'impôt sur les successions. Il avait obtenu le droit de se retirer, moyennant compensation fiscale et le respect de certaines conditions, de divers programmes fédéraux à frais partagés. Il avait aussi conçu et institué son propre régime de rentes.

Le défaite du Parti libéral en 1966 mit cependant fin à ce leadership du Québec sur la scène canadienne. Pendant les vingt années qui suivirent, le gouvernement fédéral s'employa à reprendre le contrôle de l'agenda constitutionnel. Si l'on excepte une conférence inter-provinciale convoquée par le premier ministre John Robarts, de l'Ontario, en 1967, à laquelle Ottawa refusa de participer et qui resta sans lendemain, si l'on excepte aussi au Québec même les initiatives de gouvernements péquistes visant la répudiation du lien fédéral canadien, la plupart des initiatives significatives prises entre 1966 et 1982 émanèrent du gouvernement fédéral. Elles avaient trois objectifs principaux : (a) contrer la menace du séparatisme incarnée par l'accession au pouvoir à

Québec d'un gouvernement issu d'un parti résolu à faire l'indépendance du Québec, en ouvrant la porte à des changements constitutionnels; (b) donner suite au dessein du premier ministre fédéral, Pierre Elliott-Trudeau, lequel entendait rapatrier au Canada la Constitution du pays et doter le Canada d'une charte des droits et libertés; (c) assurer à tous les Canadiens, sans égard à leur lieu de résidence, un accès égal au développement économique et social.

Les initiatives prises par le gouvernement fédéral entre 1967 – année de l'accession au pouvoir au Québec de l'Union nationale, laquelle avait fait campagne autour du thème « Égalité ou indépendance » – et 1982, année du rapatriement de la Constitution et de l'enchâssement dans celle-ci d'une Charte des droits et libertés, furent nombreuses. Il y eut successivement, la convocation d'une série de rencontres au sommet où la réforme de la Constitution devait être abordée dans une perspective incluant un grand nombre de sujets (1968-1970); la conférence de Victoria (1971), dont l'échec fut causé par le refus du Québec d'adhérer à une entente qui ignorait ses revendications au chapitre de la compétence en matière de politiques sociales; un nouveau projet de rapatriement de la Constitution (1975-1977), également bloqué par le Québec; le document *Le temps d'agir* (1978) et le projet de loi C-60 (1978), mis de l'avant par Ottawa; le rapport Pepin-Robarts (1980) et le Livre beige du Parti libéral du Québec (1980), favorables tous les deux à un fédéralisme asymétrique et au remplacement du Sénat par une Chambre des provinces, mais ignorés par Ottawa; l'engagement fédéral de modifier la Constitution dans l'éventualité d'une victoire des forces fédéralistes au référendum québécois de mai 1980 et le déclenchement d'une nouvelle ronde de négociations immédiatement après le référendum; puis, sans l'accord du Québec et à l'encontre de ses protestations, le rapatriement de la Constitution et l'enchâssement d'une charte des droits et libertés (1981-1982).⁹ Pendant cette

⁹ Pour une synthèse des initiatives prises par le gouvernement fédéral entre 1967 et 1981, voir James Ross Hurley, *La modification de la Constitution du Canada – historique, processus, problèmes et perspectives d'avenir*, Ministère des approvisionnements, Gouvernement du Canada, 1996.

période, tous les gouvernements qui se succédèrent à Québec soutinrent que, dans toute tentative de modification constitutionnelle, le partage des compétences législatives devrait passer avant le rapatriement de la Constitution, l'adoption d'une formule de modification constitutionnelle et l'implantation d'une Charte des droits.

L'analyse des événements qui marquèrent cette période invite au réalisme concernant la portée et les limites d'une concertation inter-provinciale sur des questions de fond. Le Québec n'était pas la seule province à nourrir des appréhensions au sujet des propositions mises de l'avant par le gouvernement fédéral entre 1967 et 1982. À diverses reprises, les provinces se solidarisèrent même avec les positions défendues par le Québec. Ainsi, en 1976, Peter Lougheed, alors premier ministre de l'Alberta, écrivant au premier ministre du Canada au nom de ses collègues des provinces, affirmait que le rapatriement de la Constitution ne devait pas se faire sans qu'un consensus ait été réalisé au préalable sur divers sujets dont l'intérêt pour le Québec était primordial (compétence des provinces en matière de culture et de communications, Cour suprême, pouvoir fédéral de dépenser, représentation au Sénat et inégalités régionales).¹⁰ Plus tard, en 1978, les premiers ministres des provinces convenaient que le partage des pouvoirs, sujet prioritaire pour le Québec, était « la question fondamentale de la réforme de la Constitution et devait en conséquence être traité de pair avec les autres sujets ».¹¹ Le Québec, de son côté, accepta à quelques reprises de faire cause commune avec les autres provinces pour des démarches reliées à la réforme constitutionnelle. Ainsi, en avril 1981, René Lévesque, alors premier ministre du Québec, apposa sa signature, avec huit autres premiers ministres provinciaux, à un projet de formule d'amendement constitutionnel. Le Québec fut de même partie prenante à une démarche judiciaire engagée par plusieurs provinces afin de contrer un projet de rapatriement unilatéral de la Constitution mis de l'avant par le gouvernement fédéral en 1980. Lors

¹⁰ James Ross Hurley, *La modification de la Constitution du Canada*, p.47.

¹¹ *Ib.*, p. 51.

du rapatriement de la Constitution, cela n'empêcha pas les neuf autres provinces, oublieuses des positions épousées peu de temps auparavant, de participer allègrement à une démarche constitutionnelle majeure d'où le Québec et ses revendications étaient exclus. Conçu dans le dessein de réparer l'affront infligé au Québec en 1982, l'Accord du lac Meech connut lui aussi un triste dénouement à la suite du désistement du Manitoba et de Terre-Neuve. Le plus récent exemple du caractère fragile des fronts communs inter-provinciaux est fourni par l'Entente sur l'Union sociale. Le Québec ayant accepté de participer à une démarche visant la création d'une union sociale canadienne, il fut convenu que l'entente recherchée devrait stipuler qu'une province conserverait le droit de se retirer, moyennant compensation financière équitable, de tout programme à frais partagés susceptible d'être institué par le gouvernement fédéral avec le consentement d'une majorité de provinces. Mais l'accord des provinces sur ce point jugé capital par le Québec fondit comme neige au soleil devant l'appât de subventions fédérales accrues pour le financement des dépenses provinciales en matière de santé.¹² Il faut retenir de tout ceci que les fronts communs inter-provinciaux n'ont pas la vie longue. Ils semblent destinés à s'écrouler chaque fois que le dossier concerné en arrive à un stade décisif où un choix doit être fait entre l'intérêt national tel que vu par Ottawa et la position véhiculée par un front commun des provinces.

Depuis le rejet de l'entente de Charlottetown en 1992, il a été tacitement convenu qu'il ne serait pas utile de rouvrir dans l'avenir prévisible le dossier de la révision constitutionnelle. Cela n'a cependant pas empêché le Parti libéral du Québec de continuer à porter une attention particulière à ce sujet. À deux reprises, en 1996 puis en 2001, le parti a publié des documents d'orientation traitant de la question constitutionnelle. Ces documents contiennent des éléments intéressants concernant l'affirmation du pouvoir provincial.

¹² Sur l'entente de 1999 relative à l'Union sociale canadienne, voir *L'Union sociale canadienne sans le Québec*, études réunies sous la direction d'Alain C. Gagnon, Éd. Saint-Martin, 2001.

Le premier document, intitulé *Reconnaissance et interdépendance*, fait de la collaboration fédérale-provinciale et de la collaboration inter-provinciale deux conditions nécessaires du bon fonctionnement du fédéralisme canadien. Les gouvernements fédéral et provinciaux, lit-on dans le document, sont au service des mêmes populations. En outre, leurs responsabilités et leurs interventions se recoupent souvent. Il est jugé normal en conséquence qu'une collaboration suivie existe entre eux. Pour les auteurs du document, la collaboration inter-provinciale va également de soi. Contrairement à ce qu'on pourrait penser, ils ne pensent pas d'abord à susciter un front commun des provinces contre le gouvernement fédéral. Ils invoquent plutôt à l'appui de leurs thèses des considérations fonctionnelles, tels le souci qu'une province doit avoir de l'effet de ses politiques sur ses voisines et les actions communes susceptibles de découler d'une collaboration. Le rapport constate par ailleurs que la collaboration inter-provinciale a donné des résultats modestes et il impute cette impuissance au fait que les décisions prises dans ce cadre sont soumises à la règle de l'unanimité. Il recommande un assouplissement des règles de décision sans toutefois formuler de recommandation quant aux changements susceptibles d'être faits dans les structures de collaboration existantes. Le rapport favorise toutefois le maintien de structures distinctes pour la collaboration inter-provinciale. Il est cependant d'avis que le gouvernement fédéral, sans avoir droit de vote au sein de telles instances, devrait être habilité à y faire des propositions aux provinces et à demander qu'un vote soit tenu pour en disposer.

Le second document, intitulé *Un projet pour le Québec – Affirmation, autonomie et leadership*, est aussi appelé le rapport Pelletier, du nom du président du groupe de travail qui en assura la préparation, Me Benoît Pelletier, député de Chapleau à l'Assemblée nationale, devenu en 2003 Ministre délégué aux affaires intergouvernementales. Les auteurs du document soulignent eux aussi la nécessité de la double collaboration évoquée dans le rapport de 1996. Ils aboutissent cependant à des conclusions différentes au chapitre des structures. Selon le rapport Pelletier, il y aurait en effet lieu de créer un Conseil de la fédération, dont l'objet serait de promouvoir à la fois, au sein de structures

communes, la collaboration fédérale-provinciale et la collaboration inter-provinciale. Le rapport est toutefois avare de précisions quant à la composition éventuelle d'un tel Conseil et quant à l'arbitrage de conflits toujours possibles qui pourraient y surgir entre le partenaire fédéral et les partenaires provinciaux. À l'analyse, les chances de réalisation d'une telle proposition apparaissent minces. La structure envisagée requerrait en effet un secrétariat fort, fonctionnant à égale distance des deux ordres de gouvernement et avec l'appui continu de deux. Cette proposition semble peu réaliste.

Au terme de ce tour d'horizon, il est juste de conclure que de nombreux précédents historiques peuvent être invoqués pour justifier le projet de création d'un Conseil des provinces au sein de la fédération canadienne. Il est non moins juste de noter que la plupart des idées émises et des initiatives prises au Québec afin de favoriser une plus grande collaboration entre les provinces ont été le fait soit du Parti libéral du Québec, soit de gouvernements québécois dirigés par ce parti. L'apport des autres formations politiques dans ce dossier a en effet été pratiquement nul.

Loin de les contredire, le projet de création d'un Conseil des provinces s'inscrit donc dans la ligne des orientations défendues par le Parti libéral depuis un demi-siècle. La mise en route du projet se heurtera toutefois à de nombreux écueils, comme tout ce touche à la collaboration intergouvernementale au sein de la fédération canadienne. Afin d'assurer le succès de l'entreprise, il faudra :

- a) faire du Conseil un organisme des provinces et territoires, formé de représentants des provinces et territoires et non des deux ordres de gouvernement, et lui donner un nom approprié à sa mission réelle;
- b) fonder sa création en premier lieu sur des motifs fonctionnels de collaboration et de mise en commun reliés à la mission même des provinces, et mettre l'accent en conséquence sur des projets de recherche et de mise en commun surtout reliés aux champs de compétence des provinces;
- c) tout en évitant de vouloir en faire un instrument principalement destiné à servir de

rampe de lancement pour des actions concertées contre le gouvernement fédéral, viser à en faire un instrument efficace pour la mise en valeur du rôle qui doit être assumé par les provinces dans la définition du bien commun canadien;

- d) en faire un lieu de regroupement des divers organismes et mécanismes de collaboration inter-provinciale qui existent déjà;
- e) le doter de règles de fonctionnement qui l'habilitent à en venir à des décisions sur des sujets d'intérêt commun;
- f) le doter de ressources financières et humaines suffisantes tout en évitant d'en faire une structure trop lourde;
- g) reconnaître franchement que la création d'un Conseil inter-provincial ne saurait tenir lieu de solution au problème de la participation des provinces aux processus constitutionnels de décision au sein de la fédération canadienne.