

MINISTÈRE DES AFFAIRES FÉDÉRALES-PROVINCIALES

RAPPORT POUR L'ANNÉE SE  
TERMINANT LE 31 JANVIER 1966

HONORABLE JEAN LESAGE, ministre

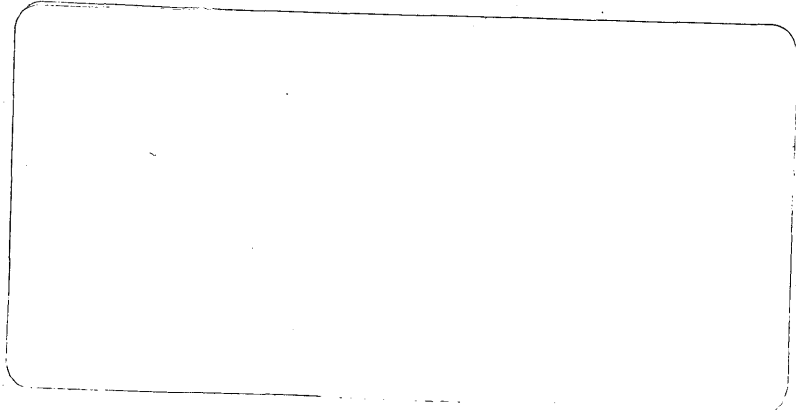
CLAUDE MORIN, sous-ministre



MINISTÈRE DES AFFAIRES FÉDÉRALES-PROVINCIALES  
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC  
CABINET DU SOUS-MINISTRE

Le 1er février 1966

L'honorable Jean Lesage,  
Premier ministre du Québec  
et ministre des Affaires  
fédérales-provinciales,  
Hôtel du Gouvernement,  
Québec.



Monsieur le Premier ministre,

En vertu de l'Article 4 du Chapitre 22  
de la loi 9-10 Elizabeth 11, j'ai le plaisir de vous transmettre  
le rapport des activités du ministère des Affaires fédérales-  
provinciales pour l'année écoulée.

Je vous prie de me croire,

Votre tout dévoué,

Le sous-ministre,

*Claude Morin*

RAPPORT  
DU  
MINISTÈRE DES AFFAIRES FÉDÉRALES-PROVINCIALES  
pour l'année se terminant le 31 janvier 1966

---

Le ministère des Affaires fédérales-provinciales remplit quatre fonctions essentielles: l'élaboration des politiques, la coordination, la recherche et la documentation. Ces quatre fonctions sont liées les unes aux autres, mais leur importance relative peut varier selon les circonstances. Comme le domaine des relations fédérales-provinciales est actuellement en pleine évolution, des situations nouvelles se présentent constamment. Si, d'une part, la succession des événements permet au ministère d'accumuler une expérience précieuse, le caractère différent de chacun de ces événements lui rend cependant difficile l'établissement de méthodes définitives et stables de travail. Il lui faut en somme s'adapter à chaque situation nouvelle pour y faire face avec efficacité, tout en respectant les objectifs fondamentaux qui lui sont fixés. L'équilibre délicat à instituer entre la souplesse nécessaire de ses moyens d'action et la permanence de ses objectifs colore tout le comportement du ministère et en oriente les activités.

Il faut également tenir compte du fait que le Québec est la seule province du pays à avoir mis sur pied un ministère des Affaires fédérales-provinciales. Cette innovation a engagé le Québec dans un territoire inexploré, l'a amené à établir entre lui, le gouvernement fédéral et les autres provinces tout un réseau nouveau de communications et a provoqué, au sein même de l'administration québécoise, un réaménagement des fonctions. Pareil changement aurait facilement pu mener à un alourdissement de l'appareil gouvernemental et à un ralentissement du processus de décision. Il semble bien que ces dangers ont été écartés, en particulier grâce à la dimension administrative volontairement limitée du ministère des Affaires fédérales-provinciales, à ses contacts étroits avec chacun des ministères québécois et à la décentralisation des tâches. A cela, il convient d'ajouter que le gouvernement fédéral, en particulier, a rapidement saisi le rôle propre du nouveau ministère et qu'il communique avec lui seulement au sujet de questions qui sont de son ressort exclusif.

L'existence du ministère des Affaires fédérales-provinciales a également permis au Québec de faire valoir, auprès du gouvernement fédéral et des autres provinces, des propositions de plus en plus cohé-

rentes appuyées sur des principes constants et sur une connaissance approfondie de la réalité constitutionnelle, économique, sociale et politique du Québec et du Canada actuels.

L'efficacité recherchée par le ministère des Affaires fédérales-provinciales dépend dans une large mesure du genre de relations qui peuvent s'établir entre les autres ministères de l'administration québécoise et lui-même. Ces relations seront d'autant plus fécondes que le ministère des Affaires fédérales-provinciales réussira à établir un véritable climat de coordination. Un tel climat, fondé sur le respect des tâches administratives de chaque ministère, suppose néanmoins la disparition d'un certain cloisonnement et l'acceptation, par tous les autres ministères, du fait que l'élaboration des politiques fédérales-provinciales ne peut en définitive relever que d'un seul ministère. Cela ne signifie pas que ces politiques doivent être conçues en vase clos, bien au contraire. C'est d'ailleurs pour cette raison que toutes les conférences fédérales-provinciales sont préparées conjointement par le ministère concerné et celui des Affaires fédérales-provinciales. Autrement, le cloisonnement qu'il importe d'éviter risquerait de s'établir au niveau même du ministère des Affaires fédérales-provinciales.

## 1. Le personnel et l'administration

Il semble, pour le moment en tout cas, plus pratique de concevoir le ministère des Affaires fédérales-provinciales comme étant formé d'un noyau de fonctionnaires travaillant en étroite collaboration entre eux et avec chacun des autres ministères. Les résultats atteints jusqu'à maintenant confirment que la technique adoptée était la meilleure, car, en plus de son propre personnel volontairement restreint, le ministère peut constamment compter sur un grand nombre d'autres fonctionnaires qui ne relèvent pas juridiquement de lui mais qui collaborent pleinement à son travail. A ce propos, il faut signaler qu'au cours des douze derniers mois, la coopération de chaque service gouvernemental a été plus facilement acquise et plus empressée que jamais auparavant. Si tel n'avait pas été le cas, il aurait été humainement impossible au ministère de participer comme il l'a fait à chacune des conférences fédérales-provinciales qui ont eu lieu. Les divers mémoires déposés par le Québec ont été préparés soit directement par le ministère des Affaires fédérales-provinciales, soit par les autres ministères intéressés. Dans tous les cas cependant, ces mémoires ont été étudiés à fond par des groupes de travail de fonctionnaires institués à cette fin, avant d'être soumis

au Cabinet. Il importe de faire remarquer que l'existence même de ces groupes de travail donne l'occasion à un nombre de plus en plus considérable de fonctionnaires de se familiariser avec la politique fédérale-provinciale du gouvernement. Il en résulte des échanges d'idées extrêmement précieux. Pour sa part, le ministère est automatiquement et constamment informé, grâce à ces groupes de travail, des activités et projets des autres ministères, sans qu'il lui soit nécessaire d'exiger des rapports périodiques de chacun. Le contact avec la réalité administrative quotidienne est ainsi garanti sans pour autant provoquer une prolifération onéreuse de mémorandums de toutes sortes.

De temps à autre, le ministère a recours à des consultants de l'extérieur. Il s'agit généralement, dans ces cas, de travaux d'ordre technique qu'il n'est pas toujours possible de mener à bonne fin dans les cadres du ministère.

## 2) Les activités du ministère

### a) les conférences fédérales-provinciales et interprovinciales

Les conférences fédérales-provinciales ont été fort

nombreuses, particulièrement au cours des six derniers mois. Parmi les principales, il faut mentionner les suivantes: la conférence plénière des premiers ministres ( juillet 1965 ), la conférence des premiers ministres des provinces ( août 1965 ), les réunions du comité du régime fiscal ( juillet et décembre 1965 ), la conférence des ministres des finances ( décembre 1965 ), la conférence des ministres du bien-être social ( avril 1965 et janvier 1966 ), la conférence des ministres du travail et de l'éducation ( janvier 1966 ), la conférence des ministres de la santé ( septembre 1965 et janvier 1966 ), la conférence des procureurs-généraux et des ministres de la justice ( janvier 1966 ), la conférence sur la lutte contre la pauvreté ( décembre 1965 ). Le ministère des Affaires fédérales-provinciales a participé à des degrés divers à la préparation immédiate de ces conférences et était représenté à chacune d'elles. Il en a été de même de la plupart des conférences interprovinciales, notamment celle des ministres de la voirie ( décembre 1965 ) et celle du Conseil canadien des ministres des ressources ( novembre 1965 ).

Au niveau des fonctionnaires, un très grand nombre de conférences ont également eu lieu. Le ministère n'a pas été représenté à toutes, mais a été tenu au courant de l'ordre du jour des



réunions et en a reçu les compte-rendus. Il a cependant pris une part très active aux rencontres du Comité permanent sur les questions économiques et fiscales qui a tenu cinq réunions ( avril, juin, juillet, septembre et décembre 1965 ) et à la conférence qui, à la fin de mai dernier, a porté sur le développement régional.

En plus des conférences fédérales-provinciales proprement dites, un nombre considérable de réunions intéressant une ou deux provinces et le Québec ont eu lieu. Ce fut notamment le cas avec l'Ontario, en particulier en ce qui a trait à la Loi sur les régimes supplémentaires de rentes. Il arrive aussi que des fonctionnaires fédéraux se rendent au Québec pour des rencontres portant sur des questions précises, généralement d'ordre administratif. Le ministère des Affaires fédérales-provinciales est de mieux en mieux informé de la tenue de ces réunions et s'efforcera d'améliorer encore les communications interministérielles à ce sujet.

#### b) le Comité du régime fiscal

En raison de son importance toute particulière, il convient probablement de donner quelques renseignements supplémentaires sur le Comité du régime fiscal. Ce Comité a été formé à la suite

d'une décision de la conférence fédérale-provinciale de Québec, en mars-avril 1964. Il est formé des ministres des finances des provinces et de celui du gouvernement fédéral qui peuvent s'adjoindre des ministres comme membres associés du Comité. De façon générale, le Comité étudie la répartition actuelle des sources de revenus provinciaux et fédéraux au Canada en regard des responsabilités présentes ou futures de chaque secteur de gouvernement. Il a, entre autres, comme responsabilités de faire rapport à la conférence plénière des premiers ministres sur les arrangements fiscaux qui devraient prévaloir de 1967 à 1972, sur l'avenir des programmes conjoints et sur les techniques de coopération intergouvernementale.

Un groupe de travail a été formé, dès la fin de 1964, au sein du ministère des Affaires fédérales-provinciales, en vue de préparer toute la documentation voulue sur les questions susceptibles d'être examinées par le Comité du régime fiscal. Le travail de recherche nécessaire à cette fin a été accompli au cours de 1965. Un effort similaire s'est fait dans toutes les provinces du pays et au gouvernement fédéral. La documentation ainsi réunie et analysée de façon détaillée est considérable et porte sur une grande variété de sujets, notamment les revenus et

les dépenses des gouvernements, les programmes conjoints et les modes de collaboration intergouvernementale.

Cette documentation a été transmise à chacun des ministres du Comité du régime fiscal et sera étudiée à fond au cours de 1966, année qui précède la période 1967-72 pour laquelle de nouveaux arrangements fiscaux seront nécessaires. Le Comité du régime fiscal devient donc ainsi un des outils les plus importants actuellement dans le domaine des relations fédérales-provinciales.

c) le Comité parlementaire de la Constitution

En 1965, comme en 1964, le ministère a fourni au Comité parlementaire de la constitution les services de secrétariat nécessaires à son fonctionnement. Il s'est également chargé de surveiller la marche des diverses études juridiques effectuées pour le compte du Comité.

d) la Commission interministérielle des relations extérieures du Québec

Cette Commission ne relève pas directement du minis-

tère mais fait rapport au Premier ministre par l'entremise du sous-ministre des Affaires fédérales-provinciales qui agit comme président de la Commission. Pour cette raison, les relations entre la Commission et le ministère sont nécessairement très étroites.

Créée par arrêté ministériel, le 25 août 1965, la Commission a pour fonction de coordonner l'activité des divers ministères du gouvernement en matière de relations avec l'étranger et de soumettre au Conseil exécutif tout projet ou toute proposition touchant des questions de politique générale du gouvernement en cette matière. Elle est composée des sous-ministres des affaires fédérales-provinciales, de l'industrie et du commerce, de l'éducation, des affaires culturelles, du travail, de la santé ainsi que de tout autre sous-ministre dont le ministère est susceptible d'entretenir des relations suivies avec des pays étrangers ou des organismes internationaux.

Depuis quelques années les relations du gouvernement du Québec avec le monde extérieur se sont rapidement accrues, particulièrement dans les domaines de l'économie, de l'éducation, de la culture et du travail. La Commission, sans détacher des autres ministères la responsabilité d'initiative et d'administration dans les secteurs

qui lui sont propres, a été instituée pour assurer davantage l'unité de politique du gouvernement du Québec dans ses relations avec les pays étrangers ou les organismes internationaux.

Depuis sa création, la Commission a tenu deux réunions plénières, la première en décembre 1965 et la seconde en janvier 1966. D'autres suivront bientôt. Les échanges de vues entre son président et chacun des membres ont toutefois été très nombreux au cours des cinq derniers mois, surtout pour mener à terme des démarches entreprises avant l'établissement de la Commission ou pour régler des questions urgentes n'exigeant pas de recommandation formelle de la part de la Commission. Il est cependant à noter que, lors des réunions plénières de la Commission, ses membres sont informés des démarches effectuées. En principe, pour éviter d'alourdir le processus de travail de la Commission, on ne lui soumet pas de questions de routine ou d'administration courante. Elle peut ainsi se réunir à intervalles raisonnables et profiter de l'occasion pour concentrer son attention sur l'étude de questions susceptibles de guider l'orientation des politiques générales du gouvernement.

Entre le mois de janvier 1965, date du dernier rap-

port du ministère des Affaires fédérales-provinciales, et le moment où la Commission a effectivement commencé à fonctionner, soit la fin de novembre dernier, le ministère a pris une part très active à la négociation et à la conclusion de l'entente intervenue à Paris en février 1965 entre la France et le Québec sur un programme d'échanges en matière d'éducation de même qu'à celle de la seconde entente France-Québec, signée à Québec le 24 novembre 1965, portant celle-là sur un programme d'échanges culturels. Aussi bien lors de la négociation de la première entente que lors de la seconde, la collaboration des ministères de l'éducation et des affaires culturelles a été entière. Ces ministères, comme il convient, ont déterminé le contenu des ententes; le ministère des Affaires fédérales-provinciales a, pour sa part, négocié la forme de ces ententes et s'est chargé, à cette fin, d'effectuer les contacts nécessaires avec les représentants de la France et avec le ministère des affaires extérieures du Canada.

Trois membres de la Commission interministérielle des relations extérieures du Québec, les sous-ministres des affaires fédérales-provinciales, des affaires culturelles et de l'éducation, sont membres de la Commission permanente de coopération franco-québécoise, groupant des représentants de la France et du Québec. Celle-ci

s'est réunie une première fois, à Québec, en mai dernier, et la seconde fois à Paris, en novembre. Cette commission est chargée de la mise en oeuvre des deux ententes France-Québec.