Les partis et la représentation régionale au Canada

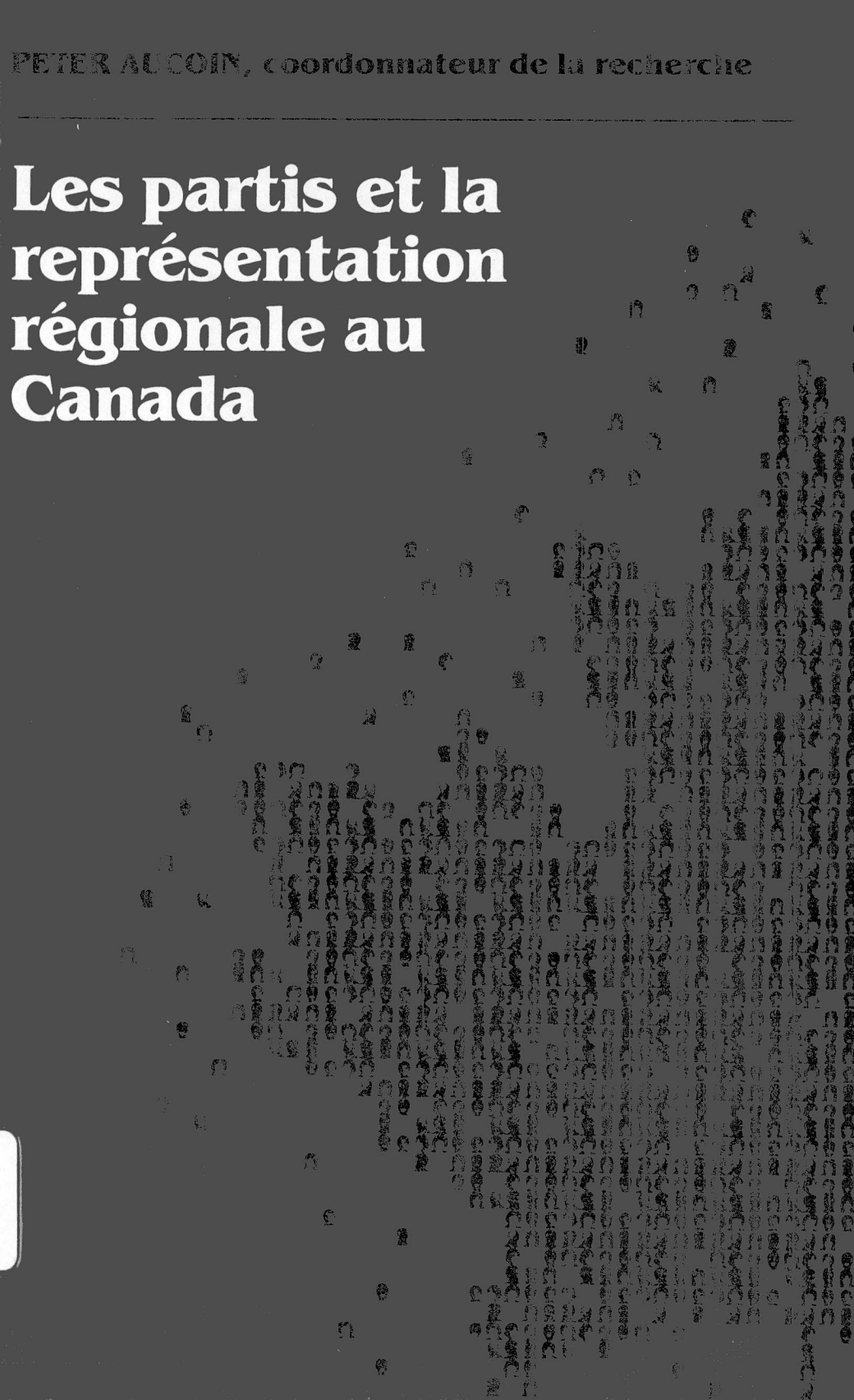
LIBR-00249

Volume 36 des études commandées dans le cadre du Programme de recherche de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Les opinions exprimées dans ce volume n'engagent que les auteurs.

PETER AUCOIN, coordonnateur de la recherche

Les partis et la représentation régionale au Canada



Les partis et la représentation régionale au Canada

PETER AUCOIN
coordonnateur de la recherche

Commission royale sur l'union économique
et les perspectives de développement du Canada

Nous remercions la Deneau Publishing & Company Ltd, la société Macmillan of Canada, la revue *International Perspectives* et l'Orateur de la Chambre des communes d'avoir bien voulu nous permettre de reproduire des extraits d'écrits inédits ou déjà parus.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

Imprimé au Canada
ISBN 0-660-91529-4
ISSN 0827-1011
N° de cat. Z1-1983/1-41-36F

En vente au Canada par l'entremise
de nos agents libraires agréés
et autres librairies
ou par la poste auprès du :

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

au Canada : 14,95 $
à l'étranger : 17,95 $
Prix sujet à changement sans préavis

DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)

Vedette principale au titre :
Les partis et la représentation régionale au Canada

(*Les Études / Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*,
ISSN 0827-1011 ; 36)
Publ. aussi en anglais sous le titre :
Party government and regional representation in Canada.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 0-660-91529-4

1. Fédéralisme — Canada — Discours, essais, conférences. 2. Gouvernement représentatif — Canada — Discours, essais, conférences. 3. Canada. Parlement — Caucus — Discours, essais, conférences. 4. Partis politiques — Canada — Discours, essais, conférences. I. Aucoin, Peter, 1943- II. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada III. Collection : Études (Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada) ; 36.

JL167.P3714 1985 320.971 C85-090240-1

COORDONNATEUR DE L'ÉDITION : Ampersand Communications Services Inc.
CONCEPTION DE LA PAGE COUVERTURE : Will Rueter
MAQUETTE : Brant Cowie/Artplus Limited

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS *vii*
INTRODUCTION *ix*
PRÉFACE *xiii*
REMERCIEMENTS *xv*

1. **L'unipartisme gouvernemental, la représentation et l'intégration nationale au Canada** *1*
David E. Smith
Introduction *1*
L'unipartisme gouvernemental *5*
Origine et concept *5*
Les études sur le sujet *7*
Les partis politiques et l'expansion territoriale *14*
Modèles d'unipartisme gouvernemental *18*
Les partis politiques après la Confédération *18*
Une démarche fondée sur l'accommodement : les années King et Saint-Laurent *24*
La formule de l'unité canadienne : Diefenbaker, Pearson et Trudeau *30*
La représentation des partis *39*
Les partis politiques et la Chambre des communes *40*
Les tiers partis *44*
Les partis politiques et le mode de scrutin *49*
La représentation et le pouvoir de nomination *54*
Conclusion *59*
Annexe : tableaux 1–A1, 1–A2 et 1–A3 *66*

2. **Le rôle des caucus des partis nationaux** *83*
Paul G. Thomas
Introduction *83*
Les partis politiques et le gouvernement parlementaire *91*
Les origines et l'évolution des caucus des partis *96*
Le caucus du gouvernement : les Libéraux *110*
Le caucus de l'opposition officielle : les Progressistes-conservateurs *129*
Le caucus du Nouveau Parti démocratique *141*
Vue d'ensemble du fonctionnement des caucus et des réformes possibles *143*
Changements proposés *152*

3. **Le régionalisme, les partis et le gouvernement national** *163*
Peter Aucoin
Introduction *163*
Le gouvernement national selon la Constitution *164*
Le gouvernement uniparti en tant que gouvernement national *166*
Le système fédéral *167*
Le régime des partis *168*
Le système électoral *168*
Le système exécutif *169*
Le système législatif *173*
Aperçu général *175*
Les principes du cadre institutionnel *176*
La réforme du Sénat *177*
La réforme exécutive et administrative *181*
La réforme parlementaire *185*
Conclusion *187*

LES COLLABORATEURS *191*

AVANT-PROPOS

Lorsque la commission Rowell-Sirois a commencé ses travaux en 1937, on connaissait fort mal l'évolution de l'économie canadienne. Et le peu qu'on savait n'avait pas été passé au crible par les rares spécialistes des sciences sociales de l'époque.

Quand, pour notre part, nous nous sommes mis à la tâche près de cinquante ans plus tard, nous jouissions d'un avantage considérable sur nos prédécesseurs : nous disposions d'une foule de renseignements. Des universitaires, partout au Canada, et des spécialistes à l'emploi d'instituts de recherche privés ou d'organismes publics, comme le Conseil économique de l'Ontario et le Conseil économique du Canada, s'étaient déjà penchés sur le fonctionnement de l'économie canadienne. Malgré les nombreuses lacunes, notre problème n'était pas le manque d'information; il nous fallait plutôt relier, intégrer — synthétiser — les conclusions de la plupart des recherches déjà faites.

La Commission a reçu un mandat exceptionnellement vaste, qui couvre plusieurs des grandes questions d'orientation que les citoyens et les gouvernements du Canada devront vraisemblablement se poser au cours des prochaines décennies. Ce mandat fixait l'objet de la plupart des recherches de même que la portée de notre enquête; nous savions qu'il faudrait nous appliquer à faire le lien entre les différentes disciplines. Notre Programme de recherche se distingue donc à trois points de vue : outre des études originales, il propose aux lecteurs des synthèses de recherches effectuées dans des domaines spécialisés; il ne fait pas double emploi car il ne reprend pas de travaux qui, de l'avis des chercheurs canadiens, avaient déjà été très bien faits; enfin, il s'agit de l'examen le plus complet des systèmes économique, politique et juridique canadiens jamais entrepris par un organisme indépendant.

Trois éminents universitaires canadiens ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche de la Commission. Ce sont Ivan Bernier (Droit et Constitution), Alan Cairns (Politique et institutions de l'État) et David C. Smith (Économie).

Ivan Bernier est doyen de la Faculté de droit de l'Université Laval. Alan Cairns, ancien directeur du département de sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique, a été titulaire de la chaire William Lyon MacKenzie King d'études canadiennes, à l'Université Harvard. David Smith, ancien directeur du département d'économique de l'Université Queen's, à Kingston, est maintenant recteur de cette université. Lorsqu'il a assumé ses nouvelles fonctions à l'Université Queen's en septembre 1984, David Smith a été remplacé à la Commission par Kenneth Norrie, de l'Université de l'Alberta, et John Sargent, du ministère fédéral des Finances, qui ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

Je suis convaincu que les études publiées ici et dans les autres volumes, grâce au travail des auteurs ainsi que des directeurs et des coordonnateurs de recherche, conserveront pendant longtemps une grande valeur pour les universitaires et les décideurs canadiens. J'espère en outre qu'elles rejoindront, dans les milieux universitaires, un public d'autant plus nombreux qu'elles sont publiées en français et en anglais.

Je profite de l'occasion pour remercier, en mon nom et en celui de mes collègues, les directeurs de recherche et tous ceux et celles qui ont collaboré avec eux. Je remercie également les membres des nombreux groupes consultatifs de recherche, dont les avis ont été pour nous si précieux.

DONALD S. MACDONALD

INTRODUCTION

De façon très générale, la question qui a surtout retenu notre attention dans le cadre du Programme de recherche de la Commission est celle de savoir comment l'économie politique canadienne peut le mieux s'adapter au changement. Si cette question a servi de point de départ à notre enquête, c'est que nous sommes convaincus que l'avenir nous prendra toujours un peu par surprise. Nos institutions politiques, juridiques et économiques doivent donc être suffisamment souples pour s'adapter aux surprises, et assez stables pour nous permettre de réaliser les objectifs que nous nous serons fixés. Ce thème de l'adaptation nous a amenés à explorer les liens d'interdépendance entre les systèmes politique, juridique et économique du Canada et à situer nos travaux dans une optique interdisciplinaire.

L'ampleur de la tâche (plus de 280 études, publiées dans 72 volumes) de même que la pluralité des disciplines et les divergences idéologiques nous ont amenés à conclure que l'intégration complète n'était ni possible ni souhaitable. Néanmoins les collaborateurs ont étudié des problèmes courants sous des angles différents et en appliquant diverses méthodes. Nous prions donc les lecteurs de bien vouloir regarder au-delà de leur propre domaine d'intérêt et d'adopter, eux aussi, une perspective interdisciplinaire.

Les trois programmes de recherche, *Le droit et la Constitution* (sous la direction d'Ivan Bernier), *La politique et les institutions de l'État* (sous la direction d'Alan Cairns) et *L'économie* (sous la direction de David C. Smith et, pour la dernière phase des travaux, sous la direction conjointe de Kenneth Norrie et John Sargent), ont eux-mêmes été divisés en dix-neuf modules, confiés à des coordonnateurs de recherche.

Dans le cadre du Programme de recherche sur le droit et la Constitution, cinq modules ont été créés et confiés aux coordonnateurs de recherche suivants :

- Le droit, la société et l'économie — Ivan Bernier et Andrée Lajoie;
- Le milieu juridique international — John J. Quinn;
- L'union économique canadienne — Mark Krasnick;
- L'harmonisation du droit au Canada — Ronald C.C. Cuming;
- Les accords institutionnels et constitutionnels — Clare F. Beckton et A. Wayne MacKay.

Le droit étant, dans ses nombreuses manifestations, le moyen le plus fondamental dont l'État dispose pour mettre en oeuvre sa politique, nous avons dû nous demander quand et comment on pouvait y recourir pour régler les problèmes que le mandat de la Commission soulevait. Nous avons donc étudié le système juridique canadien du double point de vue de l'évolution du droit par suite des transformations sociales, économiques et politiques, et, inversement, de l'incidence du droit sur l'évolution sociale, économique et politique.

Les travaux du Programme de recherche sur la politique et les institutions de l'État ont été classés sous sept rubriques :

- Le Canada et l'économie politique internationale — Denis Stairs et Gilbert R. Winham;
- L'État et la société dans le monde moderne — Keith Banting;
- Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société — Alan Cairns et Cynthia Williams;
- La dynamique politique du fédéralisme canadien — Richard Simeon;
- Les institutions de représentation — Peter Aucoin;
- Les dimensions politiques de la politique économique — G. Bruce Doern;
- La politique industrielle — André Blais.

Les collaborateurs ont étudié un certain nombre d'événements qui ont amené les Canadiens à s'interroger sur leur capacité de se gouverner avec sagesse et efficacité. Dans plusieurs cas, ces événements ne sont pas survenus qu'au Canada; c'est pourquoi on trouve des études comparatives sur la façon dont les autres pays ont abordé les problèmes que nous connaissons. Tenant compte de la tradition parlementaire du Canada, de son système fédéral de gouvernement, de son économie mixte et du fait qu'il constitue une société bilingue et multiculturelle, les collaborateurs ont également exploré des moyens de réaménager les rapports de pouvoir et d'influence entre les institutions afin de rétablir les principes démocratiques fondamentaux de représentativité, de réceptivité et de responsabilité.

Le Programme de recherche sur l'économie, enfin, a été organisé suivant sept modules :

- La macro-économie — John Sargent;
- Le fédéralisme et l'union économique — Kenneth Norrie;
- La structure industrielle — Donald G. McFetridge;
- Le commerce international — John Whalley;
- La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada — François Vaillancourt;
- Le marché du travail et les relations de travail — Craig Riddell;
- La pensée économique et les questions sociales — David Laidler.

La recherche relative à l'économie a porté sur l'affectation des ressources, humaines et autres, sur l'incidence des institutions et des politiques sur l'affectation de ces ressources, et sur la répartition des gains résultant de la mise en valeur de ces ressources. Elle a aussi eu pour objet la nature du développement économique, les éléments qui façonnent la structure régionale et industrielle du Canada, et la dépendance économique réciproque entre le Canada et les autres pays. Cette recherche visait à nous faire mieux comprendre ce qui détermine notre potentiel économique et comment les instruments de politique économique peuvent servir les objectifs que nous nous fixerons.

Trois modules de recherche — soit un de chaque programme — ont été fusionnés; ce sont les modules sur l'union économique canadienne, sur la dynamique politique du fédéralisme canadien, et sur le fédéralisme et l'union économique. Par conséquent, les volumes sur le fédéralisme et l'union économique, tout comme le volume sur le Nord, sont le fruit d'un travail interdisciplinaire.

Nous sommes particulièrement redevables aux coordonnateurs et coordonnatrices de recherche, qui ont non seulement organisé le travail, rassemblé et analysé les nombreuses études, et regroupé leurs principales constatations dans des aperçus, mais aussi contribué de manière substantielle au *Rapport* de la Commission. Nous les remercions de ce travail, souvent accompli dans des conditions difficiles.

Malheureusement, l'espace ne nous permet pas de remercier chacun des membres du personnel de la Commission. Nous aimerions toutefois exprimer notre reconnaissance au président de la Commission, Donald S. Macdonald, au directeur exécutif, Gerald Godsoe, et au directeur de l'élaboration des politiques, Alan Nymark, qui ont suivi de près le déroulement de nos travaux et joué un rôle central dans la prise en considération des recherches pour la préparation du *Rapport*. Nous voulons également remercier le conseiller administratif de la Commission, Harry Stewart, pour ses conseils et son aide, de même que le directeur des publications, Ed Matheson, chargé de la publication des volumes de recherche. Un merci tout spécial à Jamie Benedickson, coordonnateur des politiques et adjoint spécial du président, qui a

assuré la liaison entre le personnel de recherche, d'une part, et le président et les commissaires, d'autre part. Nous sommes également redevables à l'auxiliaire administrative du Programme de recherche, Donna Stebbing, et au personnel de secrétariat, Monique Carpentier, Barbara Cowtan, Tina De Luca, Françoise Guilbault et Marilyn Sheldon.

Enfin, un merci bien mérité à nos plus proches collaborateurs et collaboratrices, les attachés de direction Jacques J.M. Shore (Droit et Constitution), Cynthia Williams, et Karen Jackson qui lui a succédé (Politique et institutions de l'État), et I. Lilla Connidis (Économie). Leur contribution tant aux trois programmes de recherche qu'à l'ensemble des travaux de la Commission mérite d'être soulignée.

IVAN BERNIER
ALAN CAIRNS
DAVID C. SMITH

La Commission devait se pencher, entre autres questions, sur « les changements à apporter aux institutions du gouvernement central de façon à mieux tenir compte des opinions et des besoins de tous les Canadiens et de toutes les régions ». C'est à cette partie du mandat que s'est intéressé le module sur les institutions de représentation du Programme de recherche sur la politique et les institutions de l'État.

Neuf études ont été réalisées au sein de ce module. Quelques-unes d'entre elles ont pour thème central le rôle des partis politiques comme mécanismes de représentation politique en général, de même que leurs fonctions particulières dans notre régime d'unipartisme gouvernemental. Cela s'imposait, étant donné le contexte constitutionnel dans lequel s'inscrit le régime parlementaire et notre pratique du « gouvernement responsable ».

En élaborant notre programme de recherche, deux grandes questions ont retenu notre attention. La première est le rôle de nos partis politiques fédéraux comme instruments de représentation des intérêts nationaux et régionaux et comme instrument d'intégration de ces intérêts dans la ligne de conduite du parti, ligne de conduite qui, pour le parti au pouvoir, devient évidemment la ligne de conduite du gouvernement. Nous avions pour objectif d'évaluer dans quelle mesure ces partis politiques servent à intégrer notre constitution politique nationale. C'est cette évaluation que David E. Smith a entreprise, et son analyse rend soigneusement compte du comportement de nos partis en ce qui a trait à l'intégration nationale.

La deuxième question qui a retenu notre attention est celle de l'aptitude réelle des caucus de parti à représenter et à concilier les intérêts nationaux et régionaux dans l'appareil du gouvernement uni-

parti tel que nous le connaissons. Paul G. Thomas s'est penché sur cette question, et il nous offre une pénétrante analyse de la dynamique fondamentale de la moins bien connue de nos structures gouvernementales.

Les études de MM. Smith et Thomas, tout comme les recherches sur les sujets connexes, font bien comprendre le rôle fondamental que nous avons conféré aux partis dans nos institutions politiques nationales. Quant à nous, dans un aperçu que nous avons commencé à rédiger en tant que coordonnateur de la recherche, et qui est finalement devenu une étude au même titre que les autres, nous avons exploré le lien essentiel que le parti assure entre les forces du régionalisme, d'une part, et les fonctions de nos institutions gouvernementales fédérales, d'autre part. Contrairement à David E. Smith et Paul G. Thomas, nous préconisons une réforme de grande envergure, mais comme eux, nous sommes d'avis que la politique, au pays, est et continuera d'être fermement enracinée dans le régime des partis. C'est pour cette raison que notre étude figure dans ce volume sur les partis et la représentation régionale.

PETER AUCOIN

REMERCIEMENTS

Pour analyser dans toute leur complexité les institutions du gouvernement du Canada, il a fallu le travail de plusieurs personnes. Nous aimerions d'abord remercier les auteurs du module de recherche sur les institutions de représentation et dire combien nous sommes honoré de coordonner la publication de leurs travaux.

Nous tenons également à exprimer notre reconnaissance à notre excellent collègue et directeur du Programme de recherche sur la politique et les institutions de l'État, Alan Cairns, lequel nous a donné, sur l'orientation des travaux, des conseils toujours appréciés sinon chaque fois reconnus, aux membres du groupe consultatif de recherche, John Hayes, Mark Krasnick, Maurice Pinard, Donald Savoie, dont les avis sont pour beaucoup dans la réussite du programme comme dans celle de chacune des études, et à Jennifer Smith plus particulièrement, qui nous a fourni une évaluation et des suggestions précieuses, de même que des analyses toujours succinctes et claires.

Comme attachées de direction du programme, Cynthia Williams et Karen Jackson ont apporté un soutien indispensable à sa réalisation. Universitaires elles-mêmes, elles ont contribué énormément à cet exercice de réflexion. Richard Simeon, Bruce Doern et David Ablett nous ont fait part de leurs observations, lesquelles ont été particulièrement utiles pour l'étude de plusieurs sujets. Nous remercions également Donna Stebbing, à la logistique, Ruth Crow à l'édition, et Dawn Riley, Cindy MacDonald et Marilyn Slayter au secrétariat et à l'administration.

P.A.

1

L'unipartisme gouvernemental, la représentation et l'intégration nationale au Canada

DAVID E. SMITH

Introduction

L'étude des partis politiques nationaux au Canada, depuis la Confédération jusqu'à nos jours, nous montre qu'ils ont toujours été avantageusement placés pour répondre aux exigences contradictoires inhérentes à tout régime fédéral. La majorité du temps, ce sont eux qui ont contribué à réduire les tensions qui se faisaient sentir dans la société. C'est pourquoi, ils ont été communément reconnus comme les garants de la solidité du fédéralisme canadien. Mais il est tout aussi manifeste qu'au cours des vingt-cinq dernières années, le parti au pouvoir à Ottawa a décidé de ne pas jouer ce rôle traditionnel, préférant définir plutôt les paramètres du conflit politique et promouvoir des politiques telles que celles des langues officielles, de la Charte et de l'assurance-maladie, qui transcendent les divisions sociales et territoriales du pays. En bref, si les partis nationaux peuvent, s'ils le désirent, se mettre à l'écoute des régions, le Parti libéral, du moins depuis un quart de siècle, a décidé, lui, de ne pas le faire.

Si l'on veut comprendre la situation actuelle des partis, il est indispensable de connaître les raisons pour lesquelles le Parti libéral a fait passer la nation avant les régions, et l'effet de cette décision sur le débat politique au Canada. En fait, tant qu'on n'aura pas reconnu l'importance de ce qui s'est passé, le débat actuel auquel donne lieu la réforme des institutions politiques nationales demeurera sans issue. Bien que la diversité de notre culture et de notre économie réduise le choix des avenues qui s'offrent à eux, les partis demeurent des organismes autonomes, libres d'adopter sciemment les politiques qu'ils entendent poursuivre à l'intérieur du cadre qu'ils se sont fixé; les décisions qu'ils vont prendre, telle celle des institutions à l'intérieur desquelles ils veulent

agir, dépendent de la qualité de leur représentation et de l'unification nationale, d'après lesquelles, d'ailleurs, ils seront jugés.

Si les études sur nos partis politiques n'ont pas manqué au Canada, le rôle cardinal qu'ils jouent dans le fonctionnement des institutions politiques nationales a échappé, chose surprenante, à l'attention des auteurs. Il y a deux raisons, selon nous, à cet oubli. En premier lieu, les partis sont de simples organismes privés qui, lorsqu'ils sont au pouvoir, incarnent pendant ce temps l'institution publique et officielle qu'est le gouvernement. À de rares exceptions près avant les années 1970 de même qu'après, sauf pour ce qui a trait notamment aux dépenses d'élections, les partis nationaux n'ont été régis par aucune loi. C'est pourquoi ils n'ont jamais été soumis à des réformes venues de l'extérieur, et les Canadiens, qui par habitude et tradition sont favorables au maintien, en politique, de l'ordre établi, les ont laissé faire. Le lien entre l parti et le gouvernement qui, comme nous le montrerons plus loin, est au coeur même de la politique canadienne, n'a jamais été étudié dans le détail, et l'importance des effets réciproques exercés par ces deux éléments a été sous-estimée.

Cette situation s'explique également par la réflexion à courte vue qui accompagne la théorie des partis qui prévaut habituellement. Il s'agit là du modèle du « courtage », qui se limite aux faits et qui en fait une règle. Son objet est de décrire comment les partis exercent effectivement leur art et de défendre cette pratique. Selon cette théorie, les partis politiques au Canada sont censés être les agents d'un consensus, et non pas les instruments d'un choix : leur but devrait être d'inclure et non pas d'exclure. Les universitaires et les critiques s'intéressent donc essentiellement au succès plus ou moins grand avec lequel les partis nationaux reflètent la diversité d'opinions qui caractérise la société moderne. De plus, cette théorie s'est imposée avec tant d'autorité qu'on préfère, en général, blâmer les institutions politiques officielles, tel le mode de scrutin, plutôt que de la remettre en question, lorsqu'on constate que les partis ne sont pas suffisamment pancanadiens (indice mesuré en fonction de l'origine des électeurs). Si nous laissons de côté pour le moment la question des liens entre le mode scrutin et le régime des partis, le fait demeure que cette théorie a pour effet de détourner encore une fois l'attention de ce qui, à nos yeux, constitue le rapport fondamental — celui qui existe entre les partis politiques nationaux et le développement d'institutions politiques nationales.

La thèse fondamentale de la présente étude est que l'évolution politique du Canada a été déterminée par l'« unipartisme » gouvernemental, c'est-à-dire, sur l'usage qui veut qu'un seul parti forme le gouvernement. Cela s'explique non seulement par le fait que ce type de gouvernement aboutit à une forme remarquablement concentrée de pouvoir politique, mais aussi que les partis doivent rechercher une aide en dehors du Parlement pour s'assurer de l'appui nécessaire une fois au pouvoir.

L'unipartisme gouvernemental présente donc toujours deux facettes, l'une intra-parlementaire, l'autre extra-parlementaire. Le chef du parti doit faire preuve de compétences exceptionnelles sur les deux plans s'il veut réussir à diriger ses membres. Depuis la Confédération, les partis politiques ont été contraints de faire un choix entre les diverses méthodes à utiliser pour s'assurer un tel appui. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, ils ont suivi ce que nous appellerons dans cette étude une démarche locale, en tenant surtout compte des facteurs se situant au niveau des circonscriptions mais en donnant souvent une dimension nationale ou générale à leur appel. Après la guerre, ils ont préféré recourir à une démarche plus accommodante qui mettait l'accent sur la conciliation des intérêts de divers groupes. Après la Seconde Guerre mondiale, cette approche a cédé le pas à ce que l'on pourrait appeler une attitude centralisatrice, c'est-à-dire la recherche de l'unité canadienne, dans laquelle l'action gouvernementale conçue pour séduire les citoyens, quels que soient l'endroit où ils vivaient, leur religion ou leur classe.

Dans la première section de cette étude, nous étudierons en détail l'origine et l'évolution du gouvernement de parti au Canada. Dans la seconde, nous examinerons trois modèles d'unipartisme gouvernemental et les méthodes utilisées dans chaque cas pour s'assurer l'appui de la population, et nous nous attarderons en particulier à l'expérience des partis au XX^{e} siècle. Dans la dernière section, nous verrons comment les partis constituent un mécanisme de représentation et d'unification nationale. Nous y examinerons notamment la représentation régionale au sein des partis, la place occupée par les partis d'opposition et l'importance du pouvoir de nomination comme formule de remplacement pour s'assurer une représentation régionale.

Il conviendrait, pour commencer, de faire quelques observations sur la manière dont les partis nationaux sont perçus. Bien que notre interprétation de l'évolution des partis politiques diffère de la méthode plus répandue qui consiste à fournir surtout des explications de caractère institutionnel, ce serait une erreur de discuter des partis canadiens sans tenir le moindre compte des arguments généraux ainsi invoqués, ne serait-ce que parce qu'ils sont répandus.

L'opinion générale est que les partis politiques fédéraux au Canada ont échoué en tant qu'organismes représentatifs et responsables. Aucun des vieux partis, dit-on, ne peut plus s'assurer la loyauté de l'ensemble des électeurs du pays, et la discipline de parti au Parlement entrave toute manifestation d'opposition le moindrement organisée et toute expression efficace des intérêts des électeurs. Les récentes tentatives de démocratisation des partis grâce à une plus grande participation des « sans grade » à l'élaboration des politiques semblent avoir donné des résultats que l'on pourrait, au plus, qualifier de modestes. En même temps, les changements auxquels l'organisation du Parti libéral en particulier a été

soumise au cours de ces deux dernières décennies ont donné naissance à un mandarinat qui provoque des résistances internes de la part des diverses circonscriptions. Si l'on en juge d'après l'utilité de moins en moins grande des partis politiques face aux problèmes cruciaux de l'époque, cette évolution a été, de toute évidence, coûteuse pour eux tous. Qu'ont-ils apporté au débat constitutionnel et à son règlement au cours des dix dernières années? Quelle position ont-ils prise à l'égard des droits des autochtones? Un an après la proclamation de la Charte des droits de la personne que les citoyens invoquent pour faire redresser les torts, l'importance des partis a-t-elle crû ou décru? Les réponses peu encourageantes que l'on peut donner à ces questions et à d'autres du même genre montrent combien les partis politiques ont perdu de leur signification dans le Canada aujourd'hui.

Il s'agit là d'une situation préoccupante. Même l'observateur le moins avisé se rend bien compte que le parti et le Parlement sont les piliers de la démocratie canadienne. Le Parlement est le théâtre le plus visible de l'activité des partis politiques; pourtant, dans son rapport, le Comité de réforme du Parlement de l'Association du Barreau canadien (1982, p. 22) déclare que « l'esprit de parti s'y fait trop sentir et dans la plupart des cas, il est inefficace ». Même si les échecs qu'on reproche à l'unipartisme gouvernemental sont exagérés, le fait qu'ils soient si répandus et si fréquents donnent à réfléchir et exigent une explication. Murray Edelman (1971, p. 7–10) décrit la politique comme une métaphore dont les « symboles soutiennent [l'homme] et lui permettent de s'épanouir, ou au contraire le déforment », et affirme que les avantages ou les privations matérielles importent moins que les indices que les leaders politiques nous donnent de leur réaction aux demandes des citoyens, même si cette réaction est négative. C'est dans ce manque de foi en l'aptitude des partis fédéraux à exprimer efficacement la volonté populaire que réside le danger.

Au cours du printemps et de l'été 1983, on a soutenu devant le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat que l'échec des institutions nationales dans leur tentative d'intégration du Canada était directement causé par les partis politiques qui, pour diverses raisons, avaient cessé de maintenir l'équilibre entre les intérêts régionaux[1]. Nous reviendrons plus loin sur ce point, mais cette remarque témoigne de la désillusion que ressentent les Canadiens de l'Ouest, par exemple, dont la frustration fait parfois échec à la vieille question : que nous importe la Constitution si elle ne tient pas compte de nous?

Il est tentant de s'élever contre ces critiques en faisant valoir qu'elles sont le fruit d'une conception idéalisée et surannée du parti. Dans une certaine mesure, c'est exact. Il est probable qu'aucun des deux vieux partis politiques n'ait jamais exercé une influence aussi étendue sur le territoire qu'ils prétendaient représenter ni que leurs membres élus

n'aient jamais fait preuve d'autant d'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif, comme le soutiennent aujourd'hui les critiques politiques. L'exercice du gouvernement et les exigences diverses et complexes qu'il entraîne à l'heure actuelle sont sans précédent, et l'analogie avec le passé est pour le moins discutable sinon sans fondement. Il ne faut pas non plus oublier qu'en 1867, les Pères de la Confédération n'accordaient pas la même priorité à la représentativité que leurs homologues américains du siècle précédent ou les critiques modernes des partis politiques et du Parlement, un siècle plus tard. Les objectifs de la Confédération étaient d'ordre pratique : l'allègement de la dette, la création de nouveaux chemins de fer, l'accroissement des moyens financiers du pays et de son crédit. C'est sur ces objectifs, et sur d'autres également que le gouvernement avait réussi à atteindre, que reposait la légitimité du nouvel État fédéral. Samuel Beer (1978, p. 15) a qualifié l'expérience américaine de « fédéralisme représentatif »; de l'expérience canadienne, on pourrait dire de façon plus imagée qu'elle est un « fédéralisme d'objectifs[2] ».

Cela dit, l'opinion qui prédomine en ce moment est que les partis fédéraux et les institutions politiques canadiennes sont incapables de nous représenter et de nous gouverner. Il existe ce qu'on pourrait appeler en termes vagues un malaise au sein du gouvernement; du moins le prétend-on. Tout cela exige une explication et une analyse. C'est ce que la présente étude se propose de faire, en commençant par un examen de l'origine et du concept de l'unipartisme gouvernemental.

L'unipartisme gouvernemental

Origine et concept

Les Canadiens commettent l'erreur de penser que leur pays est une jeune nation alors qu'en fait, il a évolué de façon ininterrompue sur le plan constitutionnel pendant un temps relativement long. Les principales puissances d'Europe continentale ont connu, elles, plusieurs constitutions depuis que le Canada s'est formé en fédération. Au contraire du Canada, aucun de ces pays ne doit sa création à l'influence des partis politiques. L'organisation de la vie politique en partis au XIX^e^ siècle, bien qu'incomplète si on la juge d'après les normes contemporaines, est antérieure au Canada moderne; c'est de sa forme rudimentaire qu'a émergé à partir d'un régime encore colonial un gouvernement responsable.

L'avènement de celui-ci a coïncidé avec celui de l'unipartisme gouvernemental. Tous les écoliers apprennent ce qu'est le premier, mais non le second. Comme il y a plus d'un siècle que les Canadiens sont gouvernés sur le plan fédéral par l'un ou l'autre de nos deux grands partis politiques, ils acceptent, presque sans discussion, le rôle du parti dans le

gouvernement. Cela ne signifie pas que les partis politiques, qu'il s'agisse de leurs leaders ou de leur activité, échappent aux critiques mais qu'au Canada, on considère automatiquement que le gouvernement est celui d'un parti. L'adverbe « presque » s'impose car il y eut une époque où les Progressistes, vu leur expérience passée, n'acceptaient pas l'unipartisme gouvernemental comme un phénomène inéluctable, naturel ou souhaitable. W.L. Morton (1950, p. 16 et 17) résume en ces termes les critiques exprimées par les Progressistes :

> Nous nous sommes aperçu que les maux [du système gouvernemental] étaient attribuables au système en vigueur dans une démocratie fondée sur le principe de la représentativité. Les représentants du peuple étaient élus par les organisations des partis, lesquelles corrompaient les membres les plus faibles de l'électorat et y exploitaient l'esprit partisan. Une fois élu, le représentant devenait l'agent, non point de ses électeurs, mais du parti. Celui-ci, à son tour, était dominé par le « chef » ou par le caucus, ceux-ci l'étant eux-mêmes par les représentants des intérêts financiers qui avaient soutenu de leurs contributions la campagne électorale et qui comptaient en retour sur les faveurs du gouvernement.

Les Progressistes, en tant qu'adversaires de l'unipartisme gouvernemental, se distinguent autant par la rareté de leur position que par la vigueur de leurs accusations. Les Canadiens acceptent ce type de gouvernement parce qu'ils le connaissent bien. Lorsqu'on insiste pour savoir pourquoi il leur paraît nécessaire, ils invoquent des arguments qui, bien que moins percutants, font écho à ceux des réformateurs d'autrefois, tels Robert Baldwin et Joseph Howe, en faveur d'un gouvernement responsable, à savoir que la représentation unipartite garantit l'existence d'un gouvernement responsable, et qu'il donne un caractère démocratique à un régime constitutionnel dont les origines ne le sont pas du tout. Ils seraient d'accord avec Disraeli pour dire que « sans parti, un gouvernement parlementaire est impossible ».

L'établissement d'un gouvernement responsable a conféré aux partis politiques une prééminence dans le système gouvernemental qu'on ne saurait exagérer. Au centre se trouve le « parti au pouvoir », qui constitue un phénomène de télescopage dont il est difficile, sinon impossible, de distinguer les divers éléments. Le parti et le gouvernement s'appuient l'un sur l'autre : le parti renforce ou restreint l'action du gouvernement; le gouvernement renforce ou restreint l'ambition du parti. Nous examinerons plus loin cette symbiose du parti et du gouvernement et l'incidence de cette création hybride sur le fédéralisme canadien. Pour le moment, ce qu'il est essentiel de noter, c'est que l'unipartisme gouvernemental confère des pouvoirs exceptionnels au chef du corps législatif en particulier (surtout lorsque celui-ci est au pouvoir), aux membres de ce corps en général, et à une poignée de notables. Ces pouvoirs leur permettent d'exercer une direction sur les éléments extra-parlementaires, c'est-à-dire les « troupes », et de les utiliser à des fins électorales.

La manière dont le groupe parlementaire décide d'utiliser ces éléments extérieurs dépend de nombreux facteurs, de son idéologie, de ses calculs électoraux et de ses aspirations en matière de leadership, mais l'avantage dont jouissent les dirigeants du parti du fait que le système politique les place au coeur même du gouvernement est la marque caractéristique de la politique canadienne.

Les études sur le sujet

LES DIRIGEANTS ET LE CENTRALISME

Les écrits nombreux, mais restreints quant à la nature du sujet, consacrés aux partis politiques de notre pays, s'expliquent par la nature du système gouvernemental du Canada. Bien que certains indices montrent que celui-ci est peut-être en train de changer, les spécialistes se sont plus préoccupés des aspects constitutionnels et institutionnels du système politique que du gouvernement proprement dit. La faveur est allée aux études sur les leaders, de préférence à celles qui étaient consacrées à la politique, au comportement et au programme de leurs partis. Il en résulte que les universitaires privilégient au départ, sans toutefois l'étudier, le gouvernement uniparti.

Dans les publications consacrées à la politique des partis canadiens, ce sont d'abord les partis les moins importants qui ont été examinés; l'étude des grands partis n'est venue que plus tard et a été faite de manière beaucoup moins approfondie. C'est ainsi que bien qu'il existe quelques ouvrages de valeur sur le Parti libéral et le Parti conservateur, il n'a pas été fait sur eux d'analyse exhaustive comparable aux dix volumes consacrés au Crédit social en Alberta parus de 1950 à 1959[3]. C'est au début des années 1960 qu'ont été publiées les premières grandes études sur le sujet des élections, à commencer par celle de John Meisel, dans *The Canadian General Election of 1957* (1962; voir également Meisel, 1984). Ces études se poursuivent encore aujourd'hui et requièrent de nombreux collaborateurs (Penniman, 1975, 1981; Clarke *et al.*, 1977). Depuis 1950, il y a eu une véritable explosion de biographies et d'autobiographies de chefs de parti du XX[e] siècle qui, à l'exclusion de ceux de la Fédération coopérative du Commonwealth et du Nouveau Parti démocratique, ont également occupé le poste de premier ministre[4]. Mackenzie King est celui qui a inspiré le plus de biographies, mais comme il a essayé jusqu'à un certain point[5] de se tenir à l'écart des affaires courantes, en particulier des questions financières, et comme les partis canadiens ne sont pas motivés par des questions de doctrine ou d'idéologie, ces travaux nous apprennent vraiment très peu de choses sur la dynamique de la politique des partis. En revanche, elles nous apprennent beaucoup sur la personnalité de ces politiciens, témoignant ainsi de la fascination que les chefs de file et la direction exercent sur les Canadiens, et l'encourageant du même coup. Cette façon unique de voir les

choses tient au fait qu'au Canada, contrairement à ce qui se passe en Grande-Bretagne, rares sont les membres du Cabinet, à part le premier ministre, qui écrivent leurs mémoires.

Au cours des trente dernières années, aucune explication approfondie du régime des partis au Canada n'a été publiée qui puisse être comparée, par exemple, à l'ouvrage de S.E. Finer (1980), *The Changing British Party System, 1945-1979* ou à celui de Walter Dean Burnham (1983), *The Current Crisis in American Politics*; ce ne sont que deux exemples récents d'un vaste choix d'ouvrages sur la question publiés en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Les études les plus comparables, chez nous, seraient celles de John McMenemy et Conrad Winn (1976), *Political Parties in Canada*, de Hugh G. Thorburn (1979), *Party Politics in Canada*, et de M. Janine Brodie et Jane Jenson (1980), *Crisis, Challenge and Change: Party and Class in Canada*. Lorsque ces études ne portent pas sur le régime des partis et le choix du leader, ou sur le fédéralisme ou les distinctions sociales, elles sont habituellement consacrées à la domination du Parti libéral.

Au cours de la dernière décennie, la *Revue canadienne de sciences politiques* a souligné le caractère limité des recherches; quant à la place relativement modeste réservée aux partis politiques dans les trois ouvrages qui servent de base à l'enseignement universitaire anglo-canadien portant sur la politique de notre pays, elle est la preuve du peu d'intérêt que suscitent en général ces questions. Dans la dernière édition de son livre, *The Government of Canada*, R. MacGregor Dawson (1970) consacre moins de 20 % de ses pages à ce sujet, en fait trois chapitres sur vingt-trois : « Le parti politique », « L'organisation des partis » et « Les activités et les problèmes des partis ». Dans leur récente édition, *The Canadian Political System: Environment, Structure and Process*, Richard J. Van Loon et Michael S. Whittington (1981) consacrent 10 % de leurs pages au sujet; cette fois, il s'agit de deux chapitres sur dix-neuf, à savoir : « Les partis politiques dans le système canadien » et « Les partis : perspective historique ». Quant à J.R. Mallory (1984) dans sa version révisée de *The Structure of Canadian Government*, il lui suffit d'un seul chapitre sur les dix que comprend cet ouvrage, « L'électorat », soit moins de 6 % des quatre cent soixante-trois pages du volume. Le principal ouvrage en français consacré à la politique canadienne est celui d'André Bernard (1977), *La Politique au Canada et au Québec*, qui, sur les quinze chapitres qu'il comprend, n'en a qu'un seul de consacré aux partis politiques, ce qui représente 11 % du total.

À cela, on pourrait répondre que l'influence de l'unipartisme gouvernemental, comparable en cela aux monuments érigés à la mémoire des grands hommes, est partout présente au milieu de nous : elle imprègne notre vie politique, et il est impossible d'en extraire la véritable essence (si on pouvait le faire, on n'en obtiendrait d'ailleurs qu'un succédané). On pourrait également dire que jusqu'à présent, la discussion n'a fait aucune place au système électoral ou à la représentation, et qu'il s'agit là

de deux questions qui présentent un intérêt de plus en plus grand pour les partis et pour la politique fédérale. Les deux opinions sont valables, bien que la première, qui concerne l'omniprésence des partis politiques, justifie précisément la nécessité pour eux d'établir fermement leur place dans la politique canadienne actuelle, alors que la seconde, comme l'examen de n'importe quelle liste de périodiques le montrerait, est d'origine plus récente et indique que chez les chercheurs et les universitaires, la tendance reflète fidèlement (même si elle la précède peut-être) l'opinion populaire qui assimile les partis aux élections et aux campagnes électorales.

Si les chercheurs britanniques et américains, dans le domaine des sciences politiques, accordent plus d'attention à leurs régimes respectifs que ne le font les Canadiens, cela s'explique peut-être par la rivalité qui oppose davantage leurs grands partis. Il est certain qu'au cours de ces vingt dernières années, le caractère le plus frappant (pour un Canadien) de la politique dans ces pays est l'alternance entre les gouvernements conservateurs et travaillistes en Grande-Bretagne et entre les présidents démocratiques et républicains aux États-Unis. Il convient de noter qu'il n'existe pas là de lien positif entre cette rivalité et l'intérêt des électeurs. Que ce soit en Angleterre ou aux États-Unis, la participation des électeurs, au cours des dernières décennies, a marqué un net fléchissement, et ce manque apparent d'intérêt pour les résultats électoraux des partis qui espèrent régulièrement occuper le pouvoir a pour effet de concentrer l'intérêt des chercheurs sur l'état et le fonctionnement du régime.

Au Canada, au palier fédéral où l'alternance au gouvernement entre les partis est peu fréquente et où l'intérêt des électeurs demeure constant (le taux de participation était le même en 1980 qu'en 1945), il est compréhensible qu'on ressente moins vivement la nécessité d'étudier un régime reposant sur la présence d'un seul parti au gouvernement dont les résultats paraissent rien moins qu'imprévisibles. Les chercheurs et les universitaires canadiens ont donc reporté leur attention sur l'effet de la tension entre le gouvernement fédéral et ses homologues provinciaux sur l'organisation et le fonctionnement des partis nationaux. Au lieu de s'attacher à l'interaction des partis politiques, les chercheurs préfèrent étudier la manière dont ils gouvernent ou procèdent pour attirer les électeurs, et ils s'intéressent donc aux questions que soulèvent les frictions entre les ailes fédérales et provinciales des Libéraux, des Progressistes-conservateurs et des Néo-démocrates. L'accent mis sur la rivalité fédérale-provinciale transforme alors la politique des partis en un conflit de personnalités, ce qui ne manque jamais d'arriver. C'est pourquoi les ouvrages de ces chercheurs sont consacrés à la désintégration des partis nationaux ou aux efforts des chefs pour empêcher leur éclatement. Ils s'intéressent beaucoup moins à la manière dont un gouvernement uniparti ou un régime des partis fonctionne. Ce contraste des ordres de priorité en matière de recherche a pour effet de renforcer les

caractéristiques dominantes qui sont déjà manifestes dans la politique de chacun des trois pays : en Angleterre et aux États-Unis, la diffusion d'une vision nationale, et au Canada, celle de sa fragmentation.

Dans les trois pays, on néglige cependant l'étude de la théorie des partis. L'index de l'*ABC Pol Sc*, qui est une liste des revues de sciences politiques de quelque 30 pays, montre bien la diversité des intérêts des spécialistes occidentaux. Dans une seule année, il arrive fréquemment qu'il y ait plus de 100 articles de cités, mais il y en a moins de dix pour cent qui traitent normalement de théories générales, la vaste majorité étant consacrée aux élections, aux programmes et aux réformes. En outre, en ce qui concerne les rares études consacrées à la théorie, presque toutes sont publiées dans des revues françaises, allemandes, italiennes ou espagnoles. En un mot, l'intérêt anglo-américain pour les partis ne va pas jusqu'à la recherche abstraite. Ce qui intéresse les spécialistes, ce sont les questions concrètes, les mêmes qui piquent la curiosité du public, et en Angleterre et aux États-Unis, les partis politiques organisés en vue de s'assurer le pouvoir sont des organismes aux vues éminemment pratiques.

Ainsi, au Canada, et dans une perspective différente, aux États-Unis et en Angleterre, l'intérêt est axé sur la pratique dans l'étude des partis politiques. Lorsqu'un spécialiste américain des sciences politiques dit des partis qu'ils sont « la plus transparente des institutions », il signifie par là que leur influence omniprésente passe souvent inaperçue ou qu'elle est fréquemment déformulée (Clotfelter, 1975, p. 559). Le public comprend mal la nature de la politique, et les partis de qui Finer (1980, p. xi) affirme que « le système gouvernemental colle [à eux] comme la peau au corps humain », sont peut-être les moins bien compris. Il existe un paradoxe évident dans de telles déclarations, car les partis sont vus comme les principaux véhicules de la démocratie moderne, ceux qui permettent à l'opinion publique de s'exprimer et qui garantissent la responsabilité gouvernementale. Les chercheurs, par leur vision manichéenne des choses, contribuent à maintenir la confusion en opposant le monde des partis au monde réel, le leader actif au leader passif, le professionnel à l'amateur, les meneurs aux menés, ce qui n'aide pas le public à s'y reconnaître, lui dont la méfiance à l'égard des partis est déjà grande.

Ce qui est certain, c'est que sauf à l'occasion d'une élection générale dans l'un quelconque des pays dont nous avons parlé, l'homme moyen est à peine conscient de l'existence des partis en tant qu'institutions poursuivant des fins électorales ou même législatives. Tout ce qu'il connaît, c'est la douzaine, ou à peu près, de personnalités qui défraient la chronique. D'une part, l'administration du gouvernement, par le biais du Cabinet, est conférée à un très petit nombre de personnes, et le public, d'autre part, ne s'intéresse qu'à quelques ténors. C'est pourquoi,

toutes les études publiées au Canada s'accordent pour déclarer que « l'influence des partis politiques dans la vie quotidienne des Canadiens n'est pas très sensible » (McMenemy et Winn, 1976, p. 152). Ce jugement s'étend également au parti au pouvoir, car il subit le même traitement lorsqu'il est assimilé au gouvernement. La publicité qui est faite aux députés de l'avant-scène, des deux côtés de la Chambre des communes, relègue tous les autres dans l'ombre.

Dans leur étude consacrée au Parlement, Allan Kornberg et Judith D. Wolfe (1980) déclarent que « l'impression qui ressort est que le « premier ministre » et les « élections » sont le Parlement » (p. 50), fait que d'autres auteurs (Clarke *et al.*, 1977, p. 279) expliquent par la manière dont les médias suivent les campagnes : « Quinze pour cent seulement des nouvelles concernant la campagne de 1974 avaient trait à quelqu'un d'autre qu'aux chefs de partis[6]. » Ce point de vue tout à fait particulier se trouve renforcé non seulement par la campagne électorale, mais également par la manière dont les résultats des élections sont annoncés au départ. Le soir des élections, la télévision et la radio rendent compte des résultats bruts obtenus par les partis et passent très rapidement à ceux des circonscriptions. Les journaux ne font guère mieux et ne publient que rarement tous les résultats des circonscriptions pour l'ensemble du pays. Il s'agit là de la variante politique des distorsions propres à la présentation des statistiques : celles-ci, « par les catégories employées, les questions posées, et les totaux publiés [définissent] les sujets » (Conseil de recherches en sciences humaines, 1982, p. 30). Ce phénomène propre aux sciences humaines ne se limite pas aux partis politiques et aux élections, mais il contribue à donner aux élections l'allure d'un combat de gladiateurs (Finer, 1980, p. 127)[7]. Ceci a pour effet de transformer les partis politiques en spectateurs d'un drame unique, celui de la lutte pour le leadership entre deux leaders sur qui toute l'attention est braquée, même lorsque l'arène est celle de la Chambre des communes.

Les candidats et le palier local

Cette indifférence à l'égard des partis politiques entraîne plusieurs conséquences regrettables. En dépit du fait que le public, les médias et les spécialistes s'intéressent essentiellement aux chefs de file, les études sur le leadership politique au Canada sont rares, et il y a fort peu d'analyses de l'influence réciproque du parti et du gouvernement sur le leadership selon l'optique de la présente étude. Bien qu'on tienne souvent pour acquis que les chefs de gouvernement qui sont également à la tête d'un parti puissent utiliser les ressources respectives de chaque fonction pour poursuivre divers objectifs, on ne pense jamais à l'importance que représente le fait pour eux d'être libre de choisir les programmes et les stratégies qui leur permettent d'obtenir un appui.

Cet intérêt obsessif pour les chefs de file est encore plus regrettable lorsqu'on en vient à l'étude des partis qui ne sont pas représentés à la Chambre; pourtant, les activistes et les partisans locaux ont autant leur place dans un parti politique, au sens large du terme, que les leaders à la Chambre et les notables : en fait, comme nous le verrons plus loin, après la Confédération, c'est dans les circonscriptions que se trouvait le centre de gravité des partis. C'est sur cette question qu'il importe de reporter notre attention si l'on veut corriger le déséquilibre des études traitant des partis politiques et si l'on veut donner sa place à l'élément territorial de ces partis au Canada, qui, jusqu'à présent a toujours été absent des discussions.

L'étude des partis en dehors de la Chambre se fait toujours selon des paramètres étroits et repose sur la distinction habituelle entre ceux qui sollicitent la participation de tous les membres, tels que le CCF et le NPD, et ceux qui, comme le Parti libéral et le Parti progressiste-conservateur placent très bas dans l'échelle de leurs priorités la participation des « troupes ». En ce qui concerne la formulation des politiques et le choix du leader, c'est là une comparaison qui est peut-être moins pertinente aujourd'hui, compte tenu des changements qu'ont connus sur le plan de l'organisation les deux « vieux partis », au cours de ces vingt-cinq dernières années. Néanmoins, c'est une distinction qui demeure.

Ce qui manque dans ces discussions, et ce que l'importance accordée aux leaders parlementaires des partis politiques modernes fait passer au second plan, c'est la question du choix des candidats. Dans un régime qui suppose l'existence d'un seul parti au gouvernement, il est un moyen de compenser la faveur dont jouit le leadership parlementaire; c'est pour les partisans qui travaillent au palier local, celui de s'assurer la mainmise sur le processus de nomination des candidats dans les circonscriptions. Ce fut là, après tout, un des objectifs des Progressistes-conservateurs, dont l'ambition sur ce plan a dépassé l'expérience, celle de la plupart des défenseurs du palier local, en 1921, d'élections primaires pour le choix des délégués au congrès de sélection des candidats des circonscriptions. Cependant, le souci de créer un contrepoids au pouvoir central, de lui fixer des limites et de garantir l'influence d'un grand nombre de membres a été manifeste dans tous les partis politiques canadiens. Mais c'est un désir difficile à satisfaire.

La centralisation est le principe directeur des partis au Parlement, mais ceux-ci ne peuvent s'assurer le pouvoir que s'ils exercent un rayonnement partout au pays; dès lors, le principe directeur devient la décentralisation. De ce fait, les partis politiques du régime parlementaire se heurtent à une contradiction entre la manière dont ils doivent s'organiser pour exercer le pouvoir et celle dont ils doivent procéder pour acquérir ce pouvoir. Il y a une tension permanente entre ces deux exigences. Dans un petit pays homogène sur le plan culturel, doté d'un gouvernement unitaire, telle l'Angleterre, il est possible de rallier l'opi-

nion autour du principe de la centralisation. Mais dans un pays qui est la moitié d'un continent, dont la société est divisée sur le plan culturel et qui possède un gouvernement fédéral, comme c'est manifestement le cas du Canada, un tel ralliement de l'opinion paraît improbable, et l'on penche tantôt pour la centralisation, tantôt pour la décentralisation.

Au Canada, on reconnaît d'habitude que le choix des candidats se fait, à de rares exceptions près, au palier local. Ces candidats sont habituellement des gens de la région recrutés et cooptés par les assemblées régionales; le parachutage par le parti central est à peu près inexistant, sauf pour les chefs de parti qui ont eu à changer souvent de lieu de résidence au cours de leur existence. Près de nous, c'est le cas de Brian Mulroney; ce fut celui de Mackenzie King, le plus « nomade » de tous les chefs politiques, et d'une foule d'autres, mais ces recrutements se sont faits avec l'accord spontané et même enthousiaste des dirigeants de la circonscription. Il serait inexact de prétendre que l'ingérence des dirigeants de l'organisation centrale n'a jamais eu d'autre motif. Le candidat déjà député, nommé à un poste qui lui est offert grâce au patronage fédéral, et qui libère de ce fait un siège dans l'intérêt plus général du parti national, et vraisemblablement pas seulement dans celui de la circonscription qu'il représente, en est l'exemple. Il n'y a guère lieu, cependant, de contester la remarque de Robert Williams (1981, p. 119), l'un des rares spécialistes des procédures de sélection au Canada, lorsqu'il déclare : « Cette responsabilité très importante est une raison pour les organisations locales de s'épanouir et de continuer à jouer un rôle utile à une époque où la politique est dominée par le leadership. »

Dans ce domaine, l'autonomie locale ne se limite pas aux élections. Le recrutement est « un travail d'organisation » qui permet de susciter l'intérêt et d'obtenir des appuis, d'éduquer les gens et de permettre aux aspirants à une carrière politique d'éprouver leurs compétences en leadership politique et en tenue d'élections. Cela peut avoir aussi des effets nocifs : une succession trop rapide des candidats peut nuire à l'organisation locale, car elle risque d'entraîner dans son sillage des sentiments de frustration, le désordre et même des dissensions. C'est là l'expérience vécue par les ailes provinciales longtemps écartées du pouvoir tel le Parti libéral en Alberta[8].

L'autonomie régionale dans le choix des candidats est donc une réalité de la vie politique canadienne et un élément crucial pour la compréhension de la structure des partis politiques. On en voit l'influence dans un domaine où elle a été sous-estimée : celui des femmes et de la politique. Dans les études portant sur le très faible pourcentage de femmes députés au Parlement, on reconnaît l'importance du parti comme « tremplin pour l'aspirant à la carrière politique qui veut un jour devenir député » (Brodie et Vickers, 1981, p. 326; Kornberg *et al.*, 1979, chap. 8). On y apprend dans quelle mesure les

partis, grands et petits, dans différentes régions de notre pays, sont prêts à accueillir des candidates. Elles sont à peu près silencieuses, cependant, lorsqu'il est question de jauger l'importance de la décentralisation à cet égard au sein de 282 circonscriptions fédérales. Du même coup, ces travaux ne tiennent pas compte de l'effet d'exclusion du mode de sélection qui exige la majorité. L'un des avantages d'une liste de candidats établie par l'organisation centrale ou ses agents serait de donner à ceux-ci toute latitude pour placer en tête des femmes, des autochtones ou d'autres gens jusque là exclus des rangs. Un parti qui manifesterait de l'initiative pourrait donc fort bien décider que c'est là un moyen de souligner qu'il tient au respect de l'égalité des sexes dans notre pays[9]. Reconnaître le rôle crucial de la circonscription dans le choix des candidats n'enlève rien aux faits qui ont été constatés relativement aux femmes parlementaires, mais les explique mieux que de les attribuer à la direction centrale des partis.

L'influence régionale dans la sélection des candidats vient détrôner celle du leadership dans les études portant sur les partis politiques au Canada. Il se peut, en fait, que ce soit là une des rares forces, pour ne pas dire la principale, qui vienne contrebalancer l'organisation nationale (elle pourrait même s'accroître par réaction aux lois qui limitent les dépenses des campagnes électorales mais permettent de subventionner celles des candidats). Sa survivance est un rappel du rôle des territoires dans l'organisation de la vie politique canadienne. Cette discussion de l'importance du leadership et du choix des candidats (de la centralisation et de la décentralisation, si vous préférez) sous-tend celle des liens géographiques que les partis politiques sont traditionnellement censés assurer. Il s'agit là d'un thème aussi important dans l'étude des partis politiques canadiens que celui de l'unipartisme gouvernemental. Les partis assument une foule de fonctions; on reconnaît généralement qu'il leur incombe d'organiser la rotation, rassembler et mobiliser l'électorat, recruter des dirigeants, mettre sur pied des gouvernements, élaborer des politiques et favoriser le regroupement des intérêts (voir King, 1969). On peut ramener tout cela à deux fonctions générales : les partis gouvernent, représentent le peuple. Le choix des candidats relève de cette seconde fonction générale, mais c'est également vrai de l'intégration territoriale. Les partis politiques sont des institutions dont l'existence précède celle de la Confédération, et à ce titre, ils ont joué un rôle particulier comme lien entre le centre et la périphérie.

Les partis politiques et l'expansion territoriale

Le centre canadien est politique, ou plus précisément : il y a, au Canada, un centre politique et il y a des centres économiques et culturels. A.R.M. Lower (1939) a dit un jour que bien que Toronto partageât avec Montréal la domination du commerce et des finances de l'Ouest, « elle

avait beaucoup mieux réussi que cette dernière à établir des contacts », contacts qui se sont perpétués dans les médias jusqu'à ce jour. On pourrait en dire autant de l'ensemble du Canada anglais. En ce qui concerne le Canada français, l'hégémonie culturelle de Montréal, en particulier à l'ère de l'électronique que nous traversons, est sans rivale. En revanche, la capitale nationale n'attire ni les artistes ni les hommes d'affaires, pas plus qu'elle n'exerce une influence en dehors du domaine politique, et même dans celui-ci, il lui faut se garder de tous côtés contre les incursions provinciales. Le Canada est privé de l'unité qui accompagne la concentration de l'activité nationale dans un même centre. Les liens entre le centre du gouvernement et ses mandats ne peuvent être que politiques et avoir trait au parti ou être de caractère administratif.

Ottawa est une ville politique à plusieurs égards. Incapable de justifier sur le plan naturel ou historique le fait qu'elle est le siège du gouvernement national, elle a été choisie en fonction de critères politiques (et militaires). Son influence sur les destinées du Dominion a tenu, en premier lieu, à l'autorité de son parlement, toujours renforcée par ses moyens financiers. C'est ici que les représentants des anciennes élites coloniales se sont réunis pour former le nouveau parlement fédéral, et c'est à partir d'ici que les partis politiques ont, avec des hésitations et souvent des maladresses, étendu leur emprise sur les régions les plus lointaines du Dominion. L'incorporation des provinces entrées dans la fédération après 1867, et l'obtention de l'allégeance des provinces Maritimes d'alors, fort réticentes, en particulier la Nouvelle-Écosse, a été la tâche des partis politiques. Ce sont eux qui ont fait appel aux sentiments d'attachement et de loyauté des citoyens, encore qu'il faille reconnaître que la fidélité à la nouvelle fédération était habituellement renforcée par des faveurs politiques qui allaient de l'offre d'emploi de directeur des postes à la construction de voies ferrées. Dans les régions très éloignées, à une époque où l'État ne faisait que le minimum pour le maintien de l'ordre (fonction réduite du fait de sa dépendance à l'égard des forces militaires britanniques pour assurer sa défense), le gouvernement fédéral canadien a créé des ministères bureaucratiques (Agriculture, Pêcheries et en particulier Intérieur) dont les pouvoirs et les faveurs qu'ils dispensaient, lorsqu'ils étaient mis à la disposition du parti au pouvoir, contribuaient à cette tâche d'incorporation.

Si l'apport des partis politiques a joué un rôle crucial dans la « maturation » de la Confédération, il ne s'est pas limité à cela. Certains observateurs (Boadie et Birnbaum, 1983, chap. 8) ont dit de l'Angleterre et des États-Unis qu'ils étaient « des États faibles modèles », ce par quoi ils entendaient que ces deux pays ne cherchaient pas à « dominer la périphérie par l'intermédiaire d'une administration dans les régions (intendants ou *landräte*) ». On pourrait en dire autant du Canada, car on y trouvait également « la société civile » qui s'était organisée, en particulier par le jeu d'institutions représentatives, de manière à diriger son

propre développement (le premier demi-siècle d'édification de notre nation s'est déroulé en l'absence d'une fonction publique professionnelle; en revanche, l'ère d'édification du pouvoir des provinces depuis 1950 a coïncidé avec l'importance de plus en plus grande de la compétence des bureaucraties provinciales). Les implications pour le régime politique fédéral étaient lourdes de conséquences, en particulier dans le domaine de l'administration.

Une fonction publique professionnelle a été lente à se constituer, et son influence demeure moindre que celle qu'elle a dans des pays tels que l'Allemagne de l'Ouest et la France. Chez nous, on lui a préféré une petite fonction publique fondée sur le recours aux faveurs politiques qui pouvait s'en remettre à des commissions royales, quand on avait besoin de compétences spéciales, ou, à la création de sociétés de la Couronne quand ces compétences étaient requises en permanence. C'est à peu près ce qui s'est produit dans les provinces : la Saskatchewan, qui au cours des quatre premières années de ce siècle a possédé un parti modèle, a battu tous les records de fréquence et de diversité en ce qui concerne ses commissions royales (Fowke, 1948). Les tribunaux administratifs étaient inutiles dans la pratique et impopulaires en théorie; c'est là une attitude qui prévaut encore et qui s'est en fait affirmée par réaction aux activités de divers organismes de réglementation fédéraux qui, bien que n'étant pas des tribunaux administratifs, provoquent l'ire de A.V. Dicey[10].

Les méthodes pratiquées au Canada, en réponse à la situation propre à notre pays (une société fédérale, bilingue et s'étendant d'un océan à l'autre) s'écartaient de temps à autre du « modèle de l'État faible », mais c'était là une question de degré et non de nature, et encore, l'écart était-il faible. Cet écart se réduisait habituellement aux politiques fédérales concernant l'Ouest : création du ministère de l'Intérieur, dont le mandat très précis sur le plan territorial ne ressemblait à aucun de ceux des ministères qu'on avait connus; formation de la gendarmerie royale du Nord-Ouest pour veiller à ce que le développement s'y déroule paisiblement, et rétention des ressources naturelles des provinces des Prairies jusqu'en 1930. Pendant un certain temps, ces politiques ont créé des liens particuliers entre Ottawa et ces provinces. Pour les critiques, il s'agissait d'un lien « colonial » parce que cela donnait l'occasion au gouvernement fédéral d'intervenir dans les affaires des territoires, à commencer par les événements qui ont conduit à l'autonomie provinciale en 1905 et dont les effets ont continué à se faire sentir pendant plus d'une génération. On a donc temporairement composé avec le modèle de l'État faible afin de permettre aux autorités fédérales de diriger cette période de colonisation exceptionnelle dans notre histoire, mais, en principe et, d'une façon générale dans la pratique, le Canada est demeuré un pays qui s'en remettait à la volonté des membres pour assurer sa croissance, et dans lequel les partis politiques constituaient les groupements de volontaires les plus importants et les plus visibles.

En conséquence, on peut considérer qu'historiquement, les partis politiques ont été des agents d'unification territoriale et sociale. C.B. Macpherson (1962, p. 20–27) estimait que la création de partis opposés au parti au pouvoir en Alberta ne constituait qu'une manifestation sans importance de quasi-colonialisme de la part du gouvernement fédéral. Cependant, même lui ne niait pas l'importance de l'apport du parti en tant qu'élément d'organisation, en réaction aux injustices que l'on percevait dans les politiques économiques nationales, et plus particulièrement à même d'exprimer le mécontentement des agriculteurs provinciaux. Les répercussions sur le plan social de l'action des partis, en particulier du Parti libéral, mobilisant les vagues d'immigrants après 1896, n'ont d'égales en importance dans l'histoire de notre pays que l'intégration territoriale de nouvelles provinces qui avait eu lieu antérieurement sous les Conservateurs. Les deux entreprises étaient imprégnées, disaient les cyniques, d'un esprit de parti égoïste et excessif : la garantie d'obtenir un plus grand nombre de voix, comme ce fut le cas de sir John A. Macdonald, en violant le principe de la représentation proportionnelle lors de la négociation de l'entrée des nouvelles provinces dans la Confédération, ou pour sir Wilfrid Laurier, en courtisant assidûment les immigrants venus s'installer par dizaines de milliers dans les Prairies (Cartwright, 1912, p. 94 et 95)[11]. Les motifs de ces deux hommes sont peut-être discutables mais certainement pas le résultat de leur action : l'expansion, dans l'ensemble de la nation, des partis politiques qui avaient vu le jour dans le coeur de notre pays, la région du Saint-Laurent. Les deux partis voulaient obtenir des voix, mais pour pouvoir le faire, chacun devait adopter une vision nouvelle et plus large du Canada. Pour les Conservateurs, cette attitude s'est exprimée dans l'énoncé de la Politique nationale, et chez les Libéraux, dans l'accueil d'immigrants dont les besoins les incitaient à se dégager de leurs attaches catholiques, et plus particulièrement québécoises. Dans chaque cas, ce sont les avantages manifestes de l'établissement de liens provinciaux et ethniques qui ont permis la création de nouvelles structures d'unification nationale.

La croissance des partis politiques nationaux était prévue et elle fut acceptée, comme en témoignent les lois électorales. Il se peut que la conception du fédéralisme ait différé chez les Libéraux et chez les Conservateurs, comme le prouvent amplement les débats sur le droit de vote des vingt-cinq dernières années du XIX^{e} siècle lorsque les rapports entre les gouvernements central et provinciaux étaient en cause. Ce qui n'a jamais été contesté, c'était que le parti était l'instrument qui convenait pour atteindre l'objectif d'unification nationale (Morton, 1943). Tout ceci a changé après la Première Guerre mondiale, le gouvernement d'union de coalition, la réforme de la fonction publique et l'apparition d'un troisième parti très fort, celui des agriculteurs. La fidélité aux engagements passés était remise en question en même temps qu'on déplorait l'existence d'une administration partisane; c'est ainsi que le

consensus politique d'un demi-siècle a disparu. La guerre, de son côté, a sonné le glas de certitudes sur lesquelles s'appuyait la vie politique : dans le domaine des affaires extérieures, l'Empire céda le pas à l'autonomie du Dominion, ce qui devait aboutir à une alliance étroite avec les États-Unis; l'optimisme économique des années Laurier s'est dissipé dans la recherche de la sécurité dans le domaine céréalier, l'industrie canadienne; cette recherche devait durer 20 ans (1916–1935). Ces deux changements ont eu pour effet d'engager le gouvernement sur la voie de l'examen de politiques d'une grande portée mais jusque là négligées, ce qu'il a fait tout d'abord avec une certaine hésitation, puis, de manière résolue. À l'époque, on n'avait qu'une idée très vague de l'incidence que cela pouvait représenter pour les partis.

Tout ceci appartient au passé et semble avoir peu de rapports avec les préoccupations actuelles des partis; pourtant, ce passé montre bien le rôle central occupé par les partis dans le développement du Canada. Ceux-ci sont en effet beaucoup plus présents, et ils exercent une influence plus grande que les commentateurs modernes ne le reconnaissent souvent. Peut-être les partis au Canada n'ont-ils jamais pénétré les institutions de la société comme ils l'ont fait dans certains pays européens. Chez eux, les préoccupations communautaires ne sont pas prédominantes, et les associations de jeunes et les associations féminines du Parti libéral ou du Parti progressiste-conservateur ne sont pas de taille à se mesurer avec les entreprises des partis européens sur le plan de l'économie, du bien-être et des loisirs. Néanmoins, l'omniprésence des partis dans l'expansion du Canada, l'identité virtuelle de leur existence, et l'influence déterminante d'une poignée de leaders dans l'édification de la fédération sont indiscutables. La remarque faite par John Willison (1919, p. 122) sur la politique d'il y a un siècle, « ne pas être au pouvoir, c'est cesser d'exister », demeure un jugement aussi valable sur l'attachement au parti que l'on observe aujourd'hui[12].

Modèles d'unipartisme gouvernemental

Les partis politiques après la Confédération

Avant 1914, les partis politiques ont dominé le régime fédéral; les partis au pouvoir, les Conservateurs sous sir John A. Macdonald et les Libéraux sous sir Wilfrid Laurier, se sont employés à édifier la nation canadienne. Après 1918, ils ont perdu une partie de leur prépondérance devant l'opposition des régions et les changements qui y survenaient. À la place, William Lyon Mackenzie King a instauré un type de leadership, à la direction du parti et du gouvernement, que nous baptisons ici d'accommodement. Cette démarche a guidé la politique canadienne pendant l'Entre-deux-guerres, puis, avec de moins en moins de vigueur, elle a continué à s'exercer jusqu'à la fin de l'ère de Louis Saint-Laurent.

Lorsque John Diefenbaker est devenu premier ministre, l'objectif premier du consensus entre les groupes a commencé à faire place à une conception pan-canadienne du leadership, qui bien que favorable aux intérêts des divers groupes, l'était encore plus à l'édification d'un Canada constituant une nation d'individus. Cette rupture avec le modèle de l'accommodement s'est accentuée sous Lester Pearson puis a guidé le leadership de Pierre Trudeau. Nous présentons ci-après les détails de cette évolution mais, avant de plonger dans le sujet, il est indispensable de décrire le caractère du leadership des partis politiques au cours de la période qui sépare la Confédération de la Première Guerre mondiale, puis de nous arrêter à quelques observations sur les changements économiques, politiques et sociaux qui ont précédé et accompagné les bouleversements provoqués par la guerre, et auxquels les vieux partis politiques ont été obligés de s'adapter après la fin des hostilités.

Nous avons déjà fait valoir que les partis politiques ont joué un rôle crucial dans l'expansion territoriale du Canada, qu'ils ont rendu possible l'intégration nationale qui constituait le trait d'union d'une société dont les liens économiques et culturels étaient lents à se constituer. Un spécialiste de la période a dit du gouvernement fédéral qu'il a été « le stimulant le plus énergique » du Canada après la Confédération (Stewart, 1980, p. 6). Voilà une affirmation qui semble contredire notre description antérieure du Canada comme modèle d'état faible sur le plan de l'intégration nationale, mais cette contradiction n'est qu'apparente, et cela pour deux raisons. Tout d'abord, à l'époque, c'était dans l'Ouest que le pays se développait, et on a déjà reconnu que, dans cette région, on s'écartait du modèle pour des questions résolument régionales telles que l'action du ministère fédéral de l'Intérieur, la mainmise du gouvernement fédéral sur les ressources naturelles des Prairies et la création de la gendarmerie royale. Il est un autre facteur important qui concilie les deux vues, c'est l'agent de ce gouvernement fédéral actif que constituent les Partis conservateur et libéral, alter egos de leurs gouvernements respectifs, cheville ouvrière de la société et de la politique canadienne. Comme le faisait observer Gordon Stewart (1980, p. 15) :

> Il n'existait pas d'aristocrates ou de grands propriétaires terriens qui exerçaient encore une influence sur les affaires publiques; il n'existait plus de masse paysanne sur laquelle un mouvement politique ait pu se fonder; il n'y avait pas d'expansion rapide d'une classe capitaliste retirant sa richesse et sa puissance de l'industrialisation; il n'y avait pas de mouvement ouvrier massif s'efforçant de constituer son propre parti. Dans ces conditions, les partis politiques fédéraux, qui représentaient la classe moyenne dominante et en particulier les professionnels, exerçaient une influence extraordinaire sur la société canadienne.

Donald Creighton (1953, p. 3) a noté que les provinces originales de la Confédération ne représentaient qu'une portion de l'Amérique du Nord britannique et que, comme sir John A. Macdonald aimait le dire,

« même dans l'union existante, il se passerait bien du temps [. . .] avant que ne se forme une robuste ossature ». Comme Stewart l'a brièvement démontré, Macdonald a été le premier à se rendre compte que les partis politiques pouvaient être des agents de motivation et de renforcement[13]. Et c'est lui qui, à titre personnel, pendant toute sa carrière, a usé des « faveurs politiques, non seulement pour renforcer la fidélité au sein du parti mais également, les structures de celui-ci en dehors de la Chambre des communes ». Le professeur Stewart décrit avec beaucoup de lucidité et un grand luxe de détails les caractéristiques du régime ainsi créé, mais aux fins de notre étude, nous n'en retiendrons que les points suivants : les faveurs politiques très répandues dans l'ensemble du corps politique, la pratique systématique qu'on en faisait et le rôle essentiel joué par Macdonald dans ce domaine. Le principal résultat de cette façon de procéder qui, comme le souligne Stewart, « a été reprise, comme tant d'autres choses, par Laurier », a été de conférer au parti un caractère éminemment régional sur le plan de ses intérêts, et extrêmement personnel sur celui de la direction assurée par le chef. Pour la politique canadienne, l'effet de ce style de gestion a été qu'on a négligé ou refusé de procéder aux changements que l'on jugeait difficiles à intégrer à une politique fondée sur les circonscriptions. Il existait « un problème structurel dans les partis fédéraux » qui leur rendait la tâche difficile lorsqu'il s'agissait de réagir aux défis nouveaux que constituaient, dès le tournant du siècle, l'urbanisation, l'industrialisation et l'insistance des provinces à faire valoir leurs vues. C'était, comme dit Stewart, une « structure efficace » mais qui n'était pas « moderne ».

Cette description de Macdonald et de Laurier ne coïncide pas avec l'idée généralement admise qui fait d'eux les architectes de la nation. Les résultats qu'ils ont obtenus dans l'établissement et l'affermissement de la Confédération sembleraient les placer naturellement au rang des leaders de l'unité canadienne, lesquels, comme nous l'avons indiqué précédemment, considèrent le Canada comme une collection d'individus dont on sollicite l'appui pour des entreprises de portée nationale transcendant les distinctions de classe ou de religion. Il existe donc une ambiguïté entre l'opinion qu'on en a habituellement et leur gestion réelle qui, chez Macdonald et Laurier, était caractérisée par l'importance qu'ils accordaient aux questions régionales; les structures d'un parti devraient imiter et non être opposées aux objectifs du gouvernement. L'explication de ce manque de correspondance entre les pratiques du parti et l'activité du gouvernement nous est fournie par l'exceptionnelle période d'expansion qui a suivi la Confédération.

Pour Macdonald, « la primauté du Dominion » était le critère déterminant. C'est pourquoi, le rejet de l'Union, dans le cas du mécontentement de la Nouvelle-Écosse, était « une question qui ne méritait même pas qu'on en discute »; des négociations « collectives plutôt qu'individuelles » avec les provinces rebelles en 1887 n'étaient même pas

envisagées (Creighton, 1955, p. 3 et 473). Le rôle du Dominion dans les affaires nationales était prédominant, comme le montrent la colonisation de l'Ouest, le développement de l'industrie de l'Est et la construction d'un chemin de fer transcontinental.

Le fil conducteur de l'ère de Macdonald et de celle de Laurier, soit plus de quatre décennies, a été l'expansion du territoire, de l'économie, de la population. Plus que toute autre chose, c'est cette expansion qui donne une place à part à Macdonald et à Laurier, par rapport à leurs successeurs. Leur administration a été marquée par le succès de grandes entreprises. Nous avons déjà fait valoir que l'expansion était un objectif qui, plus que tout autre, motivait les Pères de la Confédération, car elle allait non seulement conduire au bien-être économique mais fournir un plus vaste territoire aux ambitions politiques et assurer la sécurité militaire. C'était là un fédéralisme ayant des objectifs précis, et bien que ce qui le caractérisait extérieurement ait pu être ces grandes entreprises, sa logique interne exigeait la création d'un système à l'intérieur du parti qui soit fondé sur une attention minutieuse accordée aux circonscriptions locales. Ce n'était que si le parti s'implantait solidement dans chaque circonscription, dans chaque nouveau territoire ajouté au Dominion, que le leader disposerait au Parlement de la majorité qui lui permettrait de réaliser son ambition d'être l'architecte de la nation. Macdonald et Laurier ont non seulement été les créateurs du Canada moderne, ils l'ont été également des partis politiques modernes de notre pays. Ils ont appris à commander le parti au Parlement en le dominant également en dehors de celui-ci.

Au cours de la période qui a suivi la Confédération, la politique s'adressait à un public national, mais ses pratiques demeuraient locales. Néanmoins, cette combinaison a bien marché, et c'est dès le début du XX^e siècle qu'ont été créés des partis politiques nationaux et qu'a été réalisée, grâce à eux, l'unification du Canada.

C'est en 1896 que la concurrence entre les partis a pu s'exercer, pour la première fois, d'un bout à l'autre du pays (Reid, 1932). Cependant, comme nous l'avons déjà laissé entendre, le régime politique fondé sur les partis avait été conçu par une société dont les assises perdaient de leur solidité. Le succès de la politique économique nationale et la Première Guerre mondiale ont permis au Canada de ne pas demeurer cette société figée constituée de collectivités agricoles que les créateurs du régime postérieur à la Confédération avaient connu. Dans l'Ouest, l'arrivée des immigrants a créé une nouvelle société agricole de collectivités ethniques, ce qui a permis à l'organisation politique originale de trouver un second souffle et de tenir jusqu'à l'effondrement du commerce du grain pendant la guerre, et après celle-ci. Dans les Maritimes, où l'immigration et les barrières douanières mettaient en danger la base industrielle de la région, la société s'est retranchée et est devenue plus tributaire qu'auparavant des matières premières, afin de permettre

aux partis de continuer à fonctionner à l'abri des forces économiques et sociales nouvelles (Acheson, 1977). Dans le centre du pays, cependant, et également dans l'Ouest, les tensions devinrent manifestes lorsque les fondements de la politique postérieure à la Confédération se trouvèrent ébranlés par les changements sociaux du XX^e siècle.

Aux raisons habituellement invoquées pour expliquer cette transition, (l'esprit de parti de plus en plus marqué qui régnait chez les fermiers ainsi que l'insistance nouvelle avec laquelle on demandait aux gouvernements provinciaux de légiférer dans les domaines relevant de leur compétence), il conviendrait d'en ajouter une autre qui, à long terme, devait revêtir une grande importance pour le gouvernement fédéral. L'élite politique homogène de 1867 (homogène en ce sens que c'était elle qui avait créé la Confédération et qui avait soutenu les nouvelles institutions nationales qu'étaient le Parlement, le Cabinet, la fonction publique et les partis) avait perdu de son ascendant[14]. De nouvelles élites provinciales s'étaient constituées et, dans certains cas, avaient pris leurs distances par rapport au gouvernement fédéral : les premiers leaders politiques de la Saskatchewan étaient des produits de la politique fédérale. Même au Québec et en Ontario, il a fallu au moins deux décennies pour que les élites provinciales s'imposent face au fédéralisme centralisateur de Macdonald.

La Première Guerre mondiale a accentué ce changement des élites en accélérant la tendance à l'urbanisation et à l'industrialisation, déjà manifeste avant le conflit, et qui se faisait sentir de la manière la plus directe et immédiate en Ontario, et dans une moindre mesure, au Québec. Les questions rurales et agraires n'étaient plus les seules à retenir l'attention du gouvernement fédéral, et c'est ce changement de l'importance relative des divers champs d'intérêt qui, selon W.L. Morton (1950), a été un facteur important de la montée du Parti progressiste. Ce ne sont ni les tarifs ni les prix du transport des marchandises qui expliquent la flambée politique des fermiers; c'est bien plutôt le fait qu'ils entrevoyaient que l'agriculture cesserait d'être la pièce maîtresse de l'économie canadienne pour en devenir un simple pion, et qu'ils s'y opposaient. Ils n'en échouèrent pas moins.

Si l'importance de l'agriculture déclinait par rapport à celle de l'industrie, trente ans plus tard, en réponse aux pressions exercées par les agriculteurs de l'Ouest et en réaction contre les négociants privés, le gouvernement fédéral « nationalisait » les récoltes et la commercialisation du blé. Cette transition économique ne signifiait cependant pas que le gouvernement était soumis au diktat des commerçants canadiens. En fait, la réaction du gouvernement relativement à l'agriculture laissait présager ce qu'elle allait être face aux exigences d'autres secteurs économiques et sociaux. Comme nous l'avons déjà dit, Ottawa est le centre politique du Canada, mais il n'en est pas le pivot économique et culturel. Malgré des exceptions notables, dont la plus évidente a été celle du

portefeuille du commerce détenu pendant longtemps par C.D. Howe sous Mackenzie King et Louis Saint-Laurent, le gouvernement fédéral a toujours eu des difficultés à travailler avec le milieu des affaires.

D'autre part, à la différence des capitales européennes, et même de la plupart des capitales provinciales canadiennes, Ottawa n'est pas une ville où hommes d'affaires et politiciens se fréquentent. Le même clivage aurait pu se produire aux États-Unis, mais cela n'a pas été le cas; les échanges entre le secteur public et le secteur privé s'y font très librement. Ceci s'explique partiellement par la séparation des institutions gouvernementales, le phénomène des « interstices multiples », pour reprendre la pittoresque expression de Morton Grodzins (1967), qui offre toute sorte d'occasions à ceux qui veulent approcher le pouvoir[15]. En dépit de la nécessité qu'il y a pour lui d'entretenir des contacts avec le monde des affaires, le Canada dispose de moins de mécanismes permanents de consultation que la plupart des pays industriels, où le fossé est moins marqué[16]. Il est maintenant très clair que cet isolement ne se limite pas à l'agriculture ou aux affaires traditionnelles mais qu'il se fait également sentir dans d'autres domaines, notamment ceux de la main-d'oeuvre et de la politique scientifique (Fish, 1983)[17].

En même temps que prenait fin la situation d'urgence créée par la guerre, les demandes opposées suscitées en partie par la transition économique, qui assaillaient le gouvernement, devenaient un élément permanent de la politique nationale. Ces demandes, qui n'étaient pas neuves, avaient toujours été contradictoires! Au cours des années 1920, elles se firent plus insistantes, et le gouvernement adopta une attitude qu'il devait conserver au cours de la période contemporaine en instaurant des règles et en créant des programmes à frais partagés. Les Libéraux, qui, après 1921, ont exercé le pouvoir la plupart du temps et qui seront beaucoup plus souvent l'objet d'études à cause de leur influence sur le développement des institutions fédérales et du gouvernement, ont vu d'un mauvais oeil ce changement d'attitude à l'égard du rôle du gouvernement fédéral. Le parti et son chef, Mackenzie King, prônaient une philosophie contraire et multipliaient les mises en garde contre les dangers de l'intervention. C'est une des raisons pour lesquelles il est impossible de trouver des exemples où le Parti libéral, à la différence du gouvernement libéral, ait réformé son organisation afin de s'adapter au changement.

Mais ce n'est pas la seule raison. En fin de compte, le parti demeurait un organe électoral; au cours du long règne de King, l'orientation de la politique était un domaine où les « sans grades » du parti ne s'aventuraient qu'avec prudence quand il ne leur était pas interdit. Cette situation n'a changé qu'à la fin des années 1950. D'autre part, et cela devait devenir un facteur important lorsque les questions politiques finirent par s'imposer à la conscience collective des membres, les partis inspirés des modèles anglais et américain avaient toujours eu en aver-

sion le recours au mandarinat. Les défenseurs du mandarinat politique pouvaient sans doute soutenir qu'il renforçait le parti en lui fournissant les ressources intellectuelles nécessaires pour discuter des politiques et contribuer à les élaborer; néanmoins, le rôle des mandarins suscite invariablement la méfiance car on y voit un moyen de limiter la participation du gouvernement et d'imposer des restrictions aux activités politiques (Blondel, 1963, p. 28–30; Fairlie, 1968, chap. 1 et 2). C'est l'expérience qu'allait connaître le Parti libéral : au cours des années King et Saint-Laurent, on se méfiait des conseillers, politicologues et autres; sous Pearson et Trudeau, les grands commis nommés par l'État ne sont parvenus à acquérir cette influence sans précédent dont on a été témoin à Ottawa que pour mieux se heurter à la violente opposition des Libéraux éloignés de la Capitale (Smith, 1981, p. 62–71, 84–89, 148 et 49).

À ces exemples d'hier et d'aujourd'hui du caractère limité des contacts entre Ottawa et l'arrière-pays, y compris les assises économiques de celui-ci, il convient d'ajouter l'isolement culturel dans la capitale ressenti par le député canadien-français. McMenemy et Winn (1976, p. 75) disent de cet isolement qu'il est « une forme détournée du sentiment d'éloignement ». Nous n'avons encore rien dit dans la présente étude de l'importance des relations entre francophones et anglophones dans les partis, mais ce serait faire preuve d'ignorance et tromper nos lecteurs, dans cet historique des partis au Canada, que de ne pas insister au départ sur la place centrale et le rôle fondamental que cette question occupe dans le parti. L'incorporation des territoires et l'intégration sociale qui, à nos yeux, constituent des fonctions primaires des partis politiques, revêtent une importance toute particulière dans le contexte du maintien des engagements du Québec à l'égard du Canada.

Une démarche fondée sur l'accommodement : les années King et Saint-Laurent

À partir de 1920, Ottawa a commencé à perdre la direction des principaux acteurs de la vie canadienne : tout d'abord les agriculteurs, puis le milieu des affaires et les ouvriers, et encore plus tard, les provinces. Il a fallu la Seconde Guerre mondiale avec les vastes pouvoirs qu'elle conférait au gouvernement fédéral sur l'orientation des événements (les pouvoirs et la confiance ainsi créés devaient continuer à se faire sentir pendant une douzaine d'années) pour que celui-ci retrouve sa domination passée. C'est dans l'Entre-deux guerres qu'une nouvelle forme de domination politique devait apparaître sous Mackenzie King, destinée à enrayer la désintégration associée aux événements qui avaient entouré la conclusion de la Première Guerre mondiale. Héritier d'un parti divisé et confronté à ce qui demeure, encore aujourd'hui, la plus grande révolte électorale de l'histoire politique fédérale, King ouvrait, en accédant au pouvoir, une ère dont la caractéristique la plus remarquable devait être le

succès de ses efforts pour accommoder les factions et empêcher la division au sein de la société canadienne. Son habileté politique devait continuer à être mise à l'épreuve par la dépression économique, les sécheresses dans l'Ouest, la guerre et la reconstruction : ce fut là pour un premier ministre une série sans précédent de défis à relever, et d'une telle ampleur que l'on s'explique que King se soit apitoyé parfois sur son sort comme nous l'apprend son journal. En dépit des critiques à son égard qui sont légion, force nous est de constater que c'est là une performance remarquable, outre celle de sa longévité politique.

Ce qui précède n'est pas une apologie de King ou de son parti mais le rappel de deux faits : l'importance d'un leadership qui n'a pas été nécessairement écrasant (l'électorat a raison d'accorder beaucoup de poids à cette question) et le caractère changeant des demandes auquel ce leadership a été soumis au cours du deuxième demi-siècle de la Confédération. Une des qualités les plus remarquables de King a été de savoir reconnaître les talents politiques autour de lui et de ne pas leur tenir la bride trop serrée; son biographe (Neatby, 1976, p. 15) fait remarquer toutefois que l'indépendance et les pouvoirs qu'il accordait à ses associés pour les récompenser limitaient aussi parfois leur influence : « Leur succès en tant que porte-parole des intérêts de leur région compromettait leur popularité dans les autres parties du pays. » Les occasions de manifester son talent à cet égard ont été nombreuses au cours de son règne lorsqu'il s'efforçait de parer l'avance des tiers partis avides de prendre le pouvoir et des gouvernements provinciaux querelleurs.

Il est inutile de décrire les triomphes de King sur le plan de l'organisation et de la politique; Reginal Whitaker (1977) l'a remarquablement fait. Lorsqu'on l'examine sous l'angle des partis politiques nationaux, la période King tire son importance de l'orientation fédérale qui lui a été donnée et qui était à la fois la clé de l'organisation du parti et le principe fondamental de la vie politique. Les assises provinciales de leur organisation ont toujours été importantes pour les Libéraux comme pour les Conservateurs, mais sous Mackenzie King, la nature résolument fédérale du parti est devenue un article de foi et un fait, ce qui a eu une profonde influence sur l'exercice du pouvoir politique dans notre pays et a différencié son leadership et celui de Macdonald et de Laurier au cours de la période postérieure à 1867.

Dans le Cabinet King, les liens étaient assurés par des ministres qui dominaient la scène politique de leurs régions, tels James G. Gardiner, C.D. Howe, Ernest Lapointe et Angus MacDonald, autant de noms qui évoquent une administration forte et la fidélité au parti. Cependant, le « ministérialisme » (le terme est de Whitaker) n'a pas transformé les ministères en chasses-gardées desservant exclusivement telle ou telle province. King insistait inlassablement sur la nécessité d'un consensus, quel que soit le temps que cela exigeait, avant de mettre en oeuvre ses décisions. L'habileté avec laquelle il réussit à désamorcer, de 1921 à

1926, la menace des Progressistes au Parlement et aux élections générales, a exigé beaucoup de temps et de patience. Gardiner, qui se trouvait encore à l'époque en Saskatchewan, voulait faire front à l'offensive des cultivateurs, mais King imposa sa volonté, comme il le faisait toujours lorsqu'il s'agissait de stratégie politique. Il estimait, en effet, qu'il était possible de parvenir à des accommodements qui satisferaient les fermiers et, plus tard, de donner satisfaction aux travailleurs, à condition de se comporter de manière judicieuse et raisonnable. Cette insistance se justifiait si l'on songe que les Libéraux étaient chargés de représenter — en fait, ils se devaient de le faire — les intérêts des fermiers et des travailleurs. Pour King, ces groupements économiques, même organisés sur le plan politique, ne constituaient pas un ennemi; ils étaient tout simplement mal conseillés. Sa rhétorique pompeuse et ampoulée, ses propos banals faisaient de lui une cible facile; ses adversaires parlementaires tombaient souvent dans le piège, car, trop occupés à le ridiculiser, ils en oubliaient le reste.

L'ère de l'expansion nationale était terminée, mais King avait le sentiment que la mission des Libéraux était de garantir l'unité nationale et la justice sociale, et cette conviction constituait un puissant élément d'intégration qui devait permettre à son gouvernement et à son parti de neutraliser certaines des tendances, pourtant très fortes, qui auraient pu entraîner des dissensions. Les exemples de la sagacité de King abondent, mais sa décision de ne pas intervenir dans l'élection complémentaire de Hamilton East, en 1931, révèle son habileté sur plusieurs plans. C'était là un exemple très rare d'une intervention des autorités centrales sur le plan local pour empêcher la nomination d'un Libéral. King estimait que si les Libéraux s'abstenaient et permettaient au candidat travailliste, en l'occurrence Humphrey Mitchell, et au Conservateur de s'affronter, ce serait le premier qui sortirait vainqueur, ce qui se produisit effectivement; il deviendrait alors possible de l'amener à joindre les rangs des Libéraux; c'est ce qui advint également, si bien que Mitchell occupa finalement le poste de ministre du Travail, de 1941 à 1950. Comme Whitaker (1977, p. 46) le fait observer :

> [. . .] la circonscription perdit ainsi son caractère tory traditionnel; elle est demeurée depuis un bastion libéral où le parti a bénéficié d'un appui considérable des électeurs appartenant à la classe des travailleurs syndiqués [. . .] Le Parti libéral réussit donc ainsi à investir un bastion travailliste dans une circonscription dont l'électorat appartenait à la classe ouvrière, bastion qui aurait autrement pu tomber entre les mains des Conservateurs, et à attirer un représentant des syndicats au poste de ministre fédéral du Travail.

Comme Macdonald et Laurier avant lui, King excellait comme chef de parti, mais avec des méthodes différentes. Si ses prédécesseurs avaient perfectionné l'art du patronage politique pour s'assurer la loyauté des circonscriptions, King préférait lui, l'intervention indirecte. Il apportait son appui à l'organisation du parti parce que cela lui évitait d'avoir à

intervenir dans d'innombrables querelles locales, mais cette distance présentait un avantage supplémentaire. À la différence de ses prédécesseurs, pendant toute les années où il a été au pouvoir, King a été obligé de tenir compte de l'activité d'un troisième parti dans le calcul de ses stratégies politiques. Une ingérence trop poussée dans les affaires d'une circonscription ne pouvait que compliquer les négociations et les compromis qu'il recherchait constamment afin d'inclure plutôt que d'exclure divers intérêts au sein du Parti libéral. D'autre part, King était fermement convaincu de la justesse de son jugement lorsqu'il s'agissait de décider de ce qui convenait le mieux au parti et, en cas de besoin, il était prêt à intervenir dans les questions d'organisation. C'est pourquoi il a parfois passé outre aux conseils des ministres responsables des destinées libérales dans leurs provinces ou dans leurs régions respectives, alors qu'il les respectait. Ses désaccords avec James G. Gardiner sur la manière de combattre l'offensive progressiste dans les années 1920 en sont un exemple.

Ce qui comptait cependant avant tout pour King, c'était le parti, et c'est ce souci, peut-être plus que n'importe quel autre facteur, qui explique les succès répétés du Parti libéral avant et après la Seconde Guerre mondiale. Ward (1977*b*) a décrit la manière dont le parti établissait « des rapports satisfaisants entre, notamment, les parlementaires et les autres membres du parti, entre le leader et ses partisans, entre les organisations fédérale et provinciales, et entre ceux qui garnissaient la caisse électorale et ceux qui accordaient les contrats du gouvernement ». La tactique d'accommodement de King n'a cependant pas toujours réussi à vaincre tous ses ennemis, et ses principaux échecs dans ses rapports avec des gouvernements provinciaux aux positions politiques disparates ont été symptomatiques de la politique qui allait suivre : en Alberta où les Libéraux ont été une cause perdue sur le plan provincial et fédéral après 1921; au Québec, où ils monopolisaient la politique fédérale mais où, à partir du milieu des années 1930, ils se sont trouvés confrontés à une opposition provinciale implacable de la part de l'Union nationale; en Ontario, où les adversaires les plus féroces du Parti libéral national aux élections, à tous les paliers, ont été les Libéraux provinciaux de Hepburn.

Neatby (1976, p. 247) a écrit que King « ne s'était pas rendu compte que les frustrations régionales étaient trop profondes pour être réglées par de simples tactiques politiques ». C'était là une faiblesse étrange de la part d'un parti si fort et si riche en talents, dont le leader avait un sens si aigu des changements de l'opinion publique, mais on peut en dire autant d'un adjoint tel que Gardiner, dont toutes les racines étaient dans l'Ouest, et qui demeurait tout aussi inattentif aux ferments politiques qui agissaient sous la surface. Pendant la Seconde Guerre mondiale, les pouvoirs extraordinaires accordés au gouvernement fédéral pour s'occuper des questions de défense, des relations extérieures et de production économique, ont rendu la population moins sensible aux préoccupations d'ordre provincial qui n'avaient que

de lointains rapports avec ces grandes questions. Les impératifs du gouvernement coïncidaient alors également avec les recommandations du rapport Rowell-Sirois (Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces) et imposaient une charge à la fonction publique fédérale, qu'Harold Innis (1940, p. 568) a qualifiée de « préoccupante ». La croissance de la bureaucratie fédérale, même lorsqu'elle était destinée à aider les provinces, en restreignait le développement interne : l'argent et les connaissances provenaient peut-être uniquement du pouvoir central, mais cela se faisait au prix des initiatives et de la responsabilité provinciales. Les réserves exprimées par Innis au sujet du traitement des provinces considérées comme des « institutions figées » concernaient les aménagements économiques requis, mais on pourrait en dire autant des aménagements politiques, dont les échecs les plus marqués étaient manifestes même sous l'autorité d'un leader de parti aussi efficace que Mackenzie King.

Le parti de King, avec sa politique d'accommodement, demeura neuf ans de plus au pouvoir sous Louis Saint-Laurent, mais les apparences masquaient la réalité sur plusieurs points importants. À la différence de King, qui s'était toujours intéressé aux questions touchant le parti (mais qui gardait ses distances à l'égard de la direction de celui-ci aussi bien en privé qu'en public), Saint-Laurent « n'a jamais eu le génie de l'organisation[18] ». Au moment même où la bureaucratie se développait rapidement et où le parti avait besoin qu'on y mette de l'ordre, l'intérêt pour celui-ci se mit à décroître. Les membres, à l'exclusion des députés, qui avaient servi de sonde à Mackenzie King, s'endormirent en quelque sorte. Ceux du Cabinet devinrent en fait les représentants voués aux intérêts de leur province respective qu'ils avaient toujours menacé d'être. C'est alors que le caractère centralisateur du fédéralisme canadien, auquel on avait lâché les rênes pendant les années de guerre, s'accrût librement grâce à l'indifférence du leader à l'égard des affaires du parti. Si la prépondérance des préoccupations régionales avait rendu les partis de Macdonald et de Laurier insensibles aux changements sociaux à l'échelle nationale, l'isolement du leadership libéral par rapport aux opinions qui avaient cours dans les circonscriptions, au début des années 1950, avait entraîné une indifférence équivalente, à ceci près qu'elle était le résultat d'une perte de contact avec le peuple. Les chefs de parti s'étaient repliés sur des préoccupations plus immédiates, celles des instruments du pouvoir. Comme le fait observer Ward (1977*b*, p. 43) :

> À la suite de cette reconversion, le parti s'est pratiquement confondu avec l'État, si bien qu'il devint presque impossible de distinguer les uns des autres les très hauts fonctionnaires, tous nommés par le gouvernement, et les ministres, tous membres de la Chambre des communes.

L'interpénétration du parti et de la bureaucratie, qui avant la Première Guerre mondiale ne s'était faite qu'aux échelons inférieurs de la fonction publique et qui avait été interdite par l'adoption du principe du mérite

grâce à la loi sur la fonction publique et à ses règlements, avait fait sa réapparition aux échelons supérieurs après la Seconde Guerre mondiale sous le couvert de positions communes, sinon d'appartenance à ce que l'on pourrait appeler un même club. Tout cela entraîna une sclérose dans le parti qui demeura invisible pour les membres du gouvernement, malgré les symptômes apparents de la maladie et le diagnostic qui annonçait sa fin.

Le façonnement d'attitudes et de politiques propices à l'unité canadienne a créé une seconde distinction peu notable entre l'ère de Mackenzie King et celle de Saint-Laurent, mais toutefois importante pour l'évolution des partis politiques canadiens. King avait été un nationaliste en ce sens qu'il s'était efforcé de définir le statut du Dominion et de promouvoir l'autonomie canadienne en temps de paix et en temps de guerre. Cependant, il avait évité de prendre des mesures qui auraient compromis les relations entre divers groupes de Canadiens et, en particulier en ce qui concerne la question nationale, entre Canadiens anglais et Canadiens français. Ce n'est que dans les derniers temps de son mandat qu'il a été possible de distinguer une nouvelle approche à l'égard de l'unité canadienne, dans la loi de 1946 sur la citoyenneté. Première loi de ce type, elle n'en annonçait pas moins une attitude que le gouvernement de Saint-Laurent devait manifester plus clairement à diverses reprises. De façon globale, les politiques découlant de cette démarche pourraient être considérées comme un moyen de définir et de promouvoir « le statut national ». C'est en fait ainsi que ces politiques ont été regroupées dans le guide des documents de Louis Saint-Laurent conservés aux Archives publiques du Canada, et dont l'essentiel de ceux qui traitent de ce sujet ont été rendus accessibles au public en janvier 1984. Ils comprennent, entre autres, le compte rendu d'une discussion sur le choix d'un hymne national, d'un drapeau caractéristique, de la modification de 1949 apportée à la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui apparaît au nouvel article 91.1; ils traitent également de l'abandon de termes d'usage courant tels que « Dominion » et « royal ».

Dans de telles circonstances, on ne peut juger de l'objectif du gouvernement que par ses actions, puisqu'il n'existe nulle part d'énoncé explicite d'une attitude en faveur de l'unité canadienne. Dans d'autres domaines, en particulier dans celui de la politique culturelle, qui a été relativement peu étudiée, on peut trouver des preuves plus concrètes d'un changement d'orientation par rapport aux années King. Le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, des lettres et des sciences au Canada, en 1951, se prononçait fermement en faveur d'une intervention du gouvernement fédéral au profit de « l'éducation générale des citoyens canadiens » et faisait valoir que, si Ottawa n'agissait pas, « il renierait son objectif intellectuel et moral, la conception toute entière du bien commun s'en trouverait compromise, et le Canada, en tant que tel, deviendrait une société matérialiste » (p. 8). Jamais le gouvernement de Louis Saint-Laurent ne s'était prononcé avec

autant de vigueur en faveur du pouvoir fédéral, mais les mesures prises par lui à la suite des recommandations du rapport (création de subventions aux universités, du Conseil des arts du Canada, adoption d'un réseau national de télévision, aide accrue aux organismes culturels existants) témoignait de sa volonté d'agir au nom de tous les Canadiens, du moins dans le domaine encore mal défini de la culture.

L'incidence de la politique culturelle sur la manière dont les citoyens se définissent eux-mêmes n'a encore jamais été évaluée au Canada. Cependant, il semble indiscutable que les décisions prises par le gouvernement Saint-Laurent dans ce secteur des politiques publiques aient eu une immense importance. D'une part, elles ont permis de promouvoir sur des fronts très divers une collectivité culturelle canadienne qui, avant 1950, s'appuyait sur une seule assise publique, Radio-Canada; de l'autre, elles ont arrêté l'hémorragie d'artistes attirés qui, auparavant, se trouvaient contraints d'abandonner leur région ou leur culture s'ils voulaient gagner de l'argent. Il y a beaucoup à dire sur l'influence à long terme que cet ensemble de mesures a eu sur les Canadiens en tant qu'individus et peuple, mais aux fins de notre argumentation, il suffit de conclure cette section de notre étude par les deux remarques suivantes : premièrement, Mackenzie King n'aurait jamais envisagé une telle politique nationale, en partie parce qu'il aurait été inconcevable pour lui de concevoir ce genre de rôle éducatif pour le gouvernement fédéral, et en partie parce qu'il en aurait craint les répercussions sur sa politique d'accommodement. Deuxièmement, ces politiques n'étaient pas les bienvenues au Québec pour les raisons mêmes que King auraient mentionnées; elles empiétaient sur les responsabilités provinciales, et démontraient l'existence d'un système fédéral en déséquilibre et d'un gouvernement central ignorant la modération[19].

La formule de l'unité canadienne : Diefenbaker, Pearson et Trudeau

La défaite des Libéraux en 1957 a marqué la fin de la politique d'accommodement qui était la marque de Mackenzie King, et que Louis Saint-Laurent avait modifiée par la suite. John Diefenbaker et les Progressistes-conservateurs n'avaient pas ce talent à leur arrivée au pouvoir et n'ont pas su l'acquérir pendant qu'ils l'exerçaient. Diefenbaker a été élu chef de son parti en 1956. Au cours des vingt années précédentes, les Conservateurs avaient eu cinq leaders, R.B. Bennett, R.J. Manion, Arthur Meighen, John Bracken et George Drew, et pendant une période de dix-huit mois, en 1940 et 1941, ils n'en avaient pas eu du tout. La désorganisation du parti témoignait de l'instabilité qu'entraînent des changements rapides de leadership et interdisait l'intégration des associations aux paliers national, provincial et des circonscriptions : « Une grande partie de l'organisation »,

écrivait un étudiant du parti à la veille de l'accession de Diefenbaker au pouvoir, « est presque entièrement du tape-à-l'oeil destiné à impressionner le public » (Williams, 1956, p. 110). D'autres revirements brutaux de la politique conçus pour attirer ou écarter tour à tour les défenseurs du bien-être social et de l'entreprise privée devaient aggraver encore le problème et empêcher la création d'assises solides au sein de l'électorat.

L'Administration de Diefenbaker, en particulier après le raz-de-marée de 1958, paraissait en mesure de donner au parti une stabilité qu'il avait rarement connue. Mais les forces du régionalisme qui s'étaient infiltrées et s'étaient mises à bouillonner, même sous King, allaient s'exprimer avec encore plus de vigueur. La malchance a voulu que Diefenbaker dirige le gouvernement fédéral au moment de l'explosion de la Révolution tranquille au Québec. On peut se demander si les Libéraux fédéraux, compte tenu de leur longue domination de la province, auraient été plus en mesure de répondre au défi des Libéraux québécois de Jean Lesage. Ce qui est certain c'est que, sous Diefenbaker, la troupe des députés de l'Ouest du caucus progressiste-conservateur et la poignée de membres québécois du Cabinet se sont montrés peu réceptifs et incapables de faire face à cette tâche. Ce n'était pas la première fois qu'un gouvernement progressiste-conservateur à Ottawa et que peut-être même tous les Canadiens, — eût à payer le prix de l'exclusion des Tories du Québec. Le ministre des Postes de ce Cabinet, William Hamilton, devait déclarer plus tard qu' « aucun des [ministres canadiens-français] n'avait approché quelques-uns des ministres les plus en vue des autres provinces » (Stursberg, 1975, p. 198).

Mais les ministres ne constituaient pas le seul problème à la Chambre des communes. Les « troupes » comportaient près de cinquante députés du Québec qui avaient pour tout titre de noblesse leurs bons rapports avec l'Union nationale de Duplessis, titres qui devaient perdre toute leur valeur lorsque Maurice Duplessis et Paul Sauvé, son successeur très apprécié, moururent en 1959. Malgré le nombre sans précédent de députés québécois, ceux-ci étaient minoritaires au sein de la députation, car le raz-de-marée de 1958 avait donné à Diefenbaker la plus forte majorité de toute l'histoire du Canada. À cinq exceptions près, il avait conquis tous les sièges des quatre provinces de l'Ouest. Ajoutés à ceux de l'Ontario, ces sièges créaient un déséquilibre entre le gouvernement et l'opposition, et entre Québécois et non Québécois au sein du caucus, déséquilibre qui allait être un fléau pour le nouveau premier ministre et qui allait exacerber les problèmes auxquels il était confronté.

Une des grandes difficultés auxquelles se heurtait John Diefenbaker était la multitude même des moyens politiques dont il disposait; paradoxalement, cela allait paralyser l'exécutif. Les décisions prises aux réunions du Cabinet étaient peu fréquentes, et ne l'étaient qu'après de laborieux débats qui n'aboutissaient pas. La suprématie électorale du chef dans l'Ouest, l'assise électorale incertaine des Conservateurs au

Québec et les dissensions manifestes entre les Tories ontariens venant de Toronto et ceux qui n'en étaient pas, faisaient de ce Cabinet un groupe totalement différent de l'équipe de leaders dirigée par Saint-Laurent représentant les provinces. En politique, le style personnel influe également sur le leadership, et celui de Diefenbaker consistait à se montrer extrêmement prudent lorsqu'il s'agissait de déléguer ses pouvoirs, ce qui ne l'empêchait pas d'éprouver de grandes difficultés, ce qui était inévitable, à coordonner lui-même les décisions.

Finalement, ce fut le style, un style créé par une personnalité qu'un collègue, Jacques Flynn, (Stursberg, 1957, p. 218) a qualifiée de « flamboyante » qui « déclencha quelque chose de nouveau dans de nombreux domaines ». Ce « quelque chose de nouveau » s'est traduit, de 1957 à 1963, par des politiques et des mesures destinées à plaire et à attirer délibérément et directement les Canadiens en tant que Canadiens, quel que fût l'endroit où ils vivaient ou la langue qu'ils parlaient. Pour Diefenbaker, son pays n'était pas une communauté de collectivités mais, comme il le répétait sans relâche, « un seul et même Canada ». La Déclaration canadienne des droits, la politique de développement national (avec sa vision du Nord, ses voies d'accès aux ressources et une Commission nationale de l'énergie), l'amélioration de l'assurance-maladie et la création de la Commission royale d'étude des services de santé, présidée par le juge Emmett Hall, toutes ces initiatives nationales et d'autres encore, révélaient une conception d'un leadership politique axé sur l'unité du Canada qui, compte tenu de la franchise avec laquelle elle s'exprimait, allait beaucoup plus loin que les mesures prises par le gouvernement Saint-Laurent.

Cette franchise tenait en partie à la manière dont John Diefenbaker lui-même interprétait sa propre politique. À la différence de Mackenzie King, qui cultivait la recherche du consensus et évitait les manifestations directes d'autorité, ou de Louis Saint-Laurent, dont le Cabinet exerçait une direction collégiale, John Diefenbaker a démontré à maintes reprises qu'il se considérait comme le leader de la nation. Il avait pour cela des raisons précises qui tenaient à son parti : il se trouvait en effet à la tête d'une formation politique qui avait été longtemps écartée du pouvoir et ne l'avait que récemment retrouvé, et qui était déchirée par les dissensions, en particulier par celles qui existaient entre les Progressistes-conservateurs des Prairies et les Conservateurs du Centre du Canada. Cela n'avait rien de nouveau; John Bracken avait eu les mêmes problèmes, mais John Diefenbaker, grâce à ses appels au peuple, réussit à leur trouver des solutions nouvelles. En elle-même, cette explication donnerait l'impression que ses efforts pour établir un contact direct avec la population n'étaient qu'une forme de stratégie partisane, mais il s'agissait de bien plus que cela.

John Diefenbaker était un produit des Prairies et, quelle que soit la combinaison de facteurs personnels et sociaux qui entraient en jeu, il était extrêmement préoccupé par la question des ethnies. Il a, en fait, été

le premier leader d'un parti national à le montrer : cela faisait de lui quelqu'un qui était capable de faire vibrer non seulement le « vieil Ouest ethnique » mais également le « nouvel Est ethnique », en particulier le sud de l'Ontario[20]. C'est pourquoi il était si fier d'avoir été le premier à appeler un Ukrainien à siéger au Cabinet et d'avoir nommé le premier autochtone au Sénat. Son sens aigu de la justice et de la nécessité de reconnaître les populations jusque là négligées, et son souci de les faire participer (il pensait que cela n'avait pas été fait auparavant) à la direction politique du pays étaient motivés par la conviction que tous les Canadiens étaient égaux, et qu'aucun ne devait être plus particulièrement favorisé.

Le multiculturalisme associé à l'individualisme ouvert qu'incarnait le leader du Parti progressiste-conservateur ne pouvait pas créer des tensions au sein de celui-ci et contraindre Diefenbaker à se tourner vers l'électorat pour justifier sa conception du Canada. Ces mêmes priorités devaient également provoquer des frictions avec le Canada français, en particulier lorsque l'expansion de la Révolution tranquille devint manifeste. Diefenbaker réagit exactement comme il le faisait avec toutes les autres populations au Canada. Il décida de reconnaître les membres de ce groupe par un geste spectaculaire, et choisit à cet effet d'imposer l'interprétation simultanée des débats à la Chambre des communes et de nommer un Canadien français, le premier depuis la Confédération, au poste de gouverneur général. En revanche, il devait se montrer violemment hostile à toute politique impliquant un statut particulier pour le Québec ou pour les Canadiens français, les traitant comme il traitait les autres Canadiens. C'est contre une proposition en faveur de la reconnaissance par le Parti progressiste-conservateur de l'existence de *deux nations* au Canada qu'il livra son dernier combat, lequel dura jusqu'à la veille même du congrès de son parti, en 1967 (Churchill, 1983).

John Diefenbaker a assumé sans équivoque un leadership politique du pays axé sur l'unité canadienne; comme nous le montrerons ci-après, c'est là une philosophie qui n'a pas été abandonnée lorsqu'il a perdu son poste de premier ministre. En réalité, ce qui fait l'importance de cet hiatus dans le long règne des Libéraux, c'est qu'il a créé une conception du leadership que Lester Pearson et Pierre Trudeau devaient développer par la suite en lui apportant certains aménagements particuliers dans le but précis de donner satisfaction au Canada français. Ces deux hommes devaient également se livrer à des expériences de réorganisation de leur parti, ce que Diefenbaker n'avait pas fait, dans le but de faire coïncider plus étroitement le Parti libéral avec la politique d'unité canadienne de leur gouvernement. Diefenbaker n'avait eu ni le temps ni le goût de le faire. Pour les questions politiques, à la différence des questions administratives pour lesquelles ses ministres reconnaissent qu'il respectait leurs prérogatives, il ne partageait pas son leadership. « Il était vraiment convaincu, disait le directeur national du Parti progressiste-

conservateur à partir de 1957, Alister Grosart, que son élection avait fait de lui, pour employer un truisme, le premier ministre de tous les Canadiens. Il pensait vraiment qu'il lui fallait veiller à prendre des décisions dans l'intérêt de tous les Canadiens, et non pas pour des raisons politiques (Stursberg, 1975, p. 151). »

Indépendamment de l'élément électoral ou personnel du leadership de Diefenbaker, mais à long terme, élément très important pour l'évolution des partis politiques canadiens, il y avait les rapports qu'il entretenait avec la bureaucratie. Le premier transfert de pouvoir entre les deux partis en vingt-deux ans constituait une mise à l'épreuve pour le modèle canadien anglais d'une fonction publique impartiale, prête à servir son maître parlementaire, quel qu'il fût. On peut discuter de la façon dont les fonctionnaires se sont acquittés de cette tâche. Diefenbaker et certains de ses ministres ne perdirent jamais leur méfiance quant au penchant pour les Libéraux que l'on prêtait à la bureaucratie, lequel tenait peut-être moins à l'attachement au parti qu'à l'existence d'une symbiose engendrée par des décennies de coexistence. Selon Walter Dinsdale (Stursberg, 1975, p. 47), ministre des Affaires du Nord et des Ressources naturelles sous Diefenbaker, les grands commis nommés par les gouvernements précédents conservèrent leurs postes et entreprirent de harceler leur nouveau maître politique : « J'étais constamment poursuivi, dit-il, par certains hauts fonctionnaires de mon ministère qui me confrontaient à des problèmes auxquels il me fallait trouver immédiatement une solution[21]. »

Ceci n'est qu'un aspect de la question de la bureaucratie. L'autre a trait aux inquiétudes exprimées par Innis, vingt ans plus tôt, au sujet de ses effets sur le fédéralisme. Diefenbaker avait accusé les Libéraux et leurs fonctionnaires d'être indifférents aux préoccupations régionales; sa propre administration avait réussi dans une certaine mesure à renverser cette tendance en adoptant une politique de développement économique régional qui comprenait, par exemple, la *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole*, les subventions pour le développement du Nord et les subventions de rattrapage aux provinces de l'Atlantique, qui se rattachaient aux plans de J.G. Gardiner et à la loi de remise en état des fermes des Prairies. Lorsque Diefenbaker parlait de ses liens étroits avec le peuple, il ne pensait pas uniquement aux politiques d'unité canadienne telles que la Déclaration canadienne des droits, mais également aux mesures énoncées précédemment et aux autres politiques de compensation qui étaient autant de tentatives pour renverser la tendance centralisatrice qu'il identifiait aux Libéraux.

La chute du gouvernement Diefenbaker a été provoquée par une question très importante sur le plan bureaucratique mais qui, traditionnellement, avait peu d'incidence sur la politique intérieure et des effets très restreints sur la structure des partis politiques canadiens. Il s'agissait de la défense du Canada et de sa politique extérieure. Le sujet devait s'avérer incendiaire au Canada; il portait sur la décision d'acheter

ou non des ogives nucléaires pour les missiles placés sur le territoire canadien et sur les engagements du gouvernement. Il y avait conflit, non seulement entre le gouvernement canadien et les politiciens américains et leurs conseillers militaires, mais également entre lui et ses propres conseillers, en particulier ceux du ministère des Affaires extérieures, ministère qui avait ceci de particulier qu'il était étroitement lié aux politiques libérales antérieures destinées à promouvoir l'autonomie du Dominion (ce qui l'opposait donc à Diefenbaker à cause de l'attachement de celui-ci à la conservation de liens avec l'Angleterre) et qui était, plus directement encore, la création moderne de l'ancien secrétaire d'État aux Affaires extérieures et leader actuel des Libéraux, Lester Pearson.

Le triangle gouvernement-parti-bureaucratie qui avait provoqué la chute du Parti libéral après deux décennies de règne, devait entraîner celle du Parti progressiste-conservateur en quatre fois moins de temps. La différence entre les deux tenait au fait que chez les Libéraux, les divers éléments étaient devenus tellement imbriqués, pour ne pas dire fusionnés, que « le gouvernement majoritaire avait perdu le contact avec toute opinion qui n'était pas celle des élites avec lesquelles il entretenait des rapports quotidiens et étroits » (Whitaker, 1977, p. 210); chez les Conservateurs, les rapports n'avaient jamais été suffisamment étroits pour donner lieu à une collaboration constructive. Dans le cas particulier des ogives nucléaires, Diefenbaker choisit la voie qui lui était dictée par l'opinion publique, telle qu'il la percevait. Aussi, en dépit des conseils de son ministre des Finances, Douglas Harkness, qui devait démissionner par la suite, il refusa de les accepter (Stursberg, 1976, p. 25).

Il est difficile de savoir si le fait d'accepter les ogives aurait sauvé le gouvernement minoritaire de Diefenbaker de la désintégration qui suivit rapidement son refus. Le parti et le gouvernement étaient tellement divisés relativement à diverses questions, dont celle de la politique militaire, et relativement aussi aux personnalités qui s'affrontaient à cause, en particulier, de Diefenbaker et de son leadership, qu'il semble peu probable que les Conservateurs aient conservé le pouvoir bien longtemps. Nous estimons, quant à nous, que la cause la plus importante de la débâcle de 1962–1963 a été cette surestimation par Diefenbaker lui-même, au cours de cette période tumultueuse, du magnétisme qu'il exerçait sur la population. Le leadership fondé sur la recherche de l'unité canadienne qui, nous l'avons montré, a marqué les années au cours desquelles John Diefenbaker a occupé le poste de premier ministre, l'a conduit à la défaite et même, par la suite, l'a empêché de demeurer, malgré ses efforts, à la tête du Parti progressiste-conservateur.

Le retour des Libéraux en 1963 n'a pas signifié un retour aux mesures d'accommodement pratiquées par Mackenzie King ni à celui de l'incorporation des collectivités politiques provinciales orchestrée par un ministre du Centre, comme le concevait le Cabinet Saint-Laurent. Au

lieu de cela, ce que l'on a appelé le pancanadianisme, c'est-à-dire une tentative de créer une collectivité canadienne, s'est fermement imposé comme politique, tout d'abord, du gouvernement Pearson puis, du gouvernement Trudeau. Cependant, cette nouvelle politique remettait en question le néo-canadianisme de Diefenbaker. Dès le début de son administration, Pearson décida de le remplacer par un nationalisme à l'échelle du pays fondé sur le bilinguisme et le biculturalisme. Dans un discours prononcé à la Chambre des communes, dont il devait dire plus tard dans ses *Mémoires* que c'était celui dont il était « le plus fier », il décrivait la Confédération comme « un accord entre les deux races fondatrices du Canada, réalisé sur la base d'une participation acceptable et basée sur l'égalité » (Munro et Inglis, 1975, p. 239, 267–269). C'est là qu'on trouvait l'embryon d'une politique qui devait germer et s'épanouir grâce à une commission royale, à des lois et des ordonnances administratives au cours des deux décennies suivantes et transformer la conception que le Canada avait de lui-même.

Le vieux moule de l'unilinguisme triomphant en dehors du Québec devait être brisé, et une ère nouvelle de fédéralisme coopératif s'annonçait. Les erreurs du passé, déclarait Lester Pearson, étaient dues aux positions centralistes adoptées par le gouvernement fédéral à la suite du rapport de la commission Rowell-Sirois (Munro et Inglis, 1975, p. 238). Il y avait ici une contradiction entre, d'un côté, la défense d'une politique qui transcendait les frontières provinciales et, de l'autre, la promesse d'un repli par rapport à la conception d'un gouvernement central interventionniste. Les deux entreprises semblaient contradictoires, car les provinces les plus fortes et les plus actives seraient moins disposées à accepter que le gouvernement fédéral leur impose une politique linguistique. Ce serait particulièrement le cas là où les assises de cette politique étaient le moins valables : dans l'Ouest. S'il y avait peu de francophones dans les provinces des Prairies, il y avait aussi proportionnellement moins d'anglophones qu'ailleurs. Sur ce terrain, le bilinguisme et le biculturalisme se heurtaient au pays des ethnies de Diefenbaker.

Il n'entre pas dans notre propos de faire l'historique de cette politique et certainement pas d'en discuter la valeur. Ce qui nous concerne cependant c'est qu'elle existait, qu'elle était fondée sur des positions qui faisaient peu de cas de l'Ouest ou de l'Est, et que, dans l'Ouest, il existait une tradition, incarnée par Diefenbaker, de protestation contre toute apparence de statut spécial. Pearson pouvait bien dire que l'époque du centralisme était révolue, pour les gens de l'Ouest, de tout temps préoccupés par leur situation économique et politique au Canada, le bilinguisme et le biculturalisme les faisaient douter de cette assertion et ajoutaient un nouvel élément à un ensemble de vieux griefs.

L'unité canadienne ne se limitait cependant pas aux questions de langue. Sous Lester Pearson, l'assurance-maladie et le régime de

retraite du Canada étaient des mesures au contenu national, car elles traitaient de questions sociales et de préoccupations individuelles qui ne coïncidaient pas avec les frontières provinciales. Il en a été de même pendant les années où Pierre Elliott Trudeau a détenu le pouvoir; au bilinguisme des débuts et à l'assurance-maladie récemment élevée de nouveau au rang de sujet de débat national, il convient d'ajouter l'énergie, la réforme constitutionnelle et la Charte des droits et libertés. Ce sont là des questions dont les effets se font sentir dans toutes les régions du pays à cause de leur importance, pour chaque citoyen mais aussi aux paliers régional et national; nous y reviendrons vers la fin de cette étude.

Il convient maintenant d'aborder le sujet de l'organisation du parti pendant les années Pearson et Trudeau. À la différence de leurs prédécesseurs au pouvoir, les deux leaders libéraux se sont livrés à des expériences de réorganisation de leur parti, et, en particulier, ils ont tenté diverses réformes au cours des années 1960. Une démocratie de participation, l'utilisation poussée d'agences de sondage et de relations publiques, l'exploitation des médias, l'accent mis sur le leader au détriment des chefs régionaux sont autant d'éléments qui reflétaient le même souci que les grandes politiques gouvernementales : parler directement aux Canadiens, dans une langue nationale, et sans intermédiaires.

La leçon que les Libéraux ont tirée de leurs défaites de 1957 et de 1958 est qu'elles étaient attribuables à la division des ministères par région pratiquée sous Saint-Laurent et que le parti avait besoin d'être « rajeuni ». Dans ce but, ils se lancèrent dans deux réformes sans précédent : la première, qui avait pour objet de créer des structures pancanadiennes, libres de toute complication provinciale, et l'autre, destinée à promouvoir un « parti des masses » encourageant la participation individuelle[22]. Chaque réforme était liée à un personnage très en vue, n'appartenant pas au Parlement; la première l'était à Keith Davey, l'organisateur national pour la période en question (1961–1966), et la seconde à Richard Stanbury, président du parti de 1968 à 1973; l'une et l'autre eurent pour effet de compromettre les relations entre les Libéraux du Centre et ceux des régions.

L'urbanisation et l'industrialisation auxquelles les Progressistes avaient résisté un demi-siècle plus tôt et les efforts de centralisation auxquels elles donnaient lieu (Mackenzie King s'était toujours efforcé de les améliorer par des moyens politiques) battaient maintenant leur plein grâce au zèle réformateur des Libéraux. La voix de la réforme s'exprimait dans un langage étrange pour les Libéraux de l'arrière-pays. La primauté accordée à la participation des « troupes » dans l'élaboration des politiques, la conviction que ces politiques devaient être le résultat d'échanges d'opinions et non de l'équilibrage d'intérêts divergents, le rejet des faveurs politiques qui, aux yeux des Libéraux, constituait une perversion de leurs principes et une survivance des politiques d'autrefois, l'engagement à l'égard de normes « nationales » (qu'il

s'agisse, notamment, de santé, de bien-être social ou de produits laitiers), tout cela constituait autant d'idées nouvelles pour le parti de King et de Saint-Laurent[23]. C'étaient les associations de Toronto et de sa région qui étaient à la pointe de ces changements; c'est là que la tradition céda le pas pour la première fois parce que les changements démocratiques et économiques y étaient les plus forts et parce que les intérêts en jeu étaient les plus importants, après que la nouvelle répartition eût montré qu'on se souciait plus de la croissance démographique que de la protection des fiefs politiques. Du fait que les Libéraux continuaient de dominer au Québec et les Conservateurs de Diefenbaker, dans l'Ouest où ils étaient retranchés, l'attention se reporta ailleurs.

La stratégie électorale ne suffit pas à elle seule à expliquer ce changement. La technologie et le raffinement de la politique ont également joué. Pour combler le fossé créé dans le domaine des communications par la fin de la division régionale des ministères, les Libéraux ont eu recours à une foule de moyens et de techniques empruntés à l'étranger (en particulier à la campagne présidentielle de John F. Kennedy aux États-Unis), manifestant un goût tout particulier pour les agences de relations publiques et de sondage dont les bureaux canadiens se trouvaient en Ontario[24]. La télévision, elle aussi, jouait un rôle important. Les émissions à partir de Toronto et de Montréal avaient débuté en 1952, et en 1958, un réseau radiophonique à ondes courtes diffusant une programmation nationale en direct était en place. Plus que la radio, la télévision a eu un effet centralisateur : le coût élevé des installations et le petit nombre de spécialistes empêchaient la multiplication des locaux de production, ce dont étaient victimes les partisans du régionalisme. Ce n'est que maintenant que l'on commence à évaluer l'incidence de ces changements (Siegel, 1983; Fletcher, 1981)[25].

Le premier train de réformes (de 1961 à 1966), qui avaient pour objet de placer les questions relatives à l'organisation des campagnes entre les mains de comités dont les membres étaient nommés par le chef du parti fédéral, était déjà en place au moment de l'élection de 1963. Ni en cette occasion, ni en 1965, Pearson ne réussit à s'assurer la majorité que lui et le comité de la campagne fédérale souhaitaient obtenir. C'était toujours de l'Ouest qu'arrivaient les mauvaises nouvelles : en 1963, trois sièges seulement dans les Prairies, en 1965, un siège. Le second train de réformes destinées à promouvoir la démocratie de participation était à peine en place au moment de l'élection qui coïncida avec la trudeaumanie (1968), et où les Libéraux obtinrent leur première majorité en dix ans, remportant onze sièges sur quarante-cinq dans les Prairies. À l'élection suivante (1972), alors que les réformes de Stanbury étaient entièrement appliquées, les Libéraux perdaient leur majorité et se retrouvaient avec trois députés dans les Prairies.

L'objectif premier des réformes de Stanbury était de politiser le gouvernement en permettant aux « troupes » de participer aux prises de décision.

En procédant ainsi, on comptait donner plus d'ampleur à l'action du gouvernement car, pour reprendre les termes en vogue à l'époque, l'ordre du jour politique se trouverait défini par le peuple et non par l'élite. En plus de la conception d'une politique aux proportions gigantesques, il y avait une foule d'innovations : un Cabinet « politique », un conseil consultatif national ainsi que provincial (composé de représentants du caucus, du bureau du premier ministre, du siège du Parti libéral et des caucus régionaux), des bureaux régionaux au sein du bureau du premier ministre destinés à faire entendre la voix du parti au moment de prendre des décisions engageant le gouvernement. Que ce soit dans le détail ou dans l'ensemble, cette entreprise s'est avérée décevante, mesurée en fonction de la politique du gouvernement. Il n'y avait peut-être pas lieu de s'en étonner, étant donné que les partis ne sont pas, pour reprendre le mot de Finer (1980, p. 180) des républiques dont les membres dictent leur volonté à leur chef. Vouée en quelque sorte à des résultats peu encourageants, cette entreprise n'en a pas moins inspiré l'activité des Libéraux à l'époque. Il n'est pas indispensable de connaître dans le détail ces succès et ces échecs; il suffit de dire que la réforme fut tentée. Le contraste entre la politique d'accommodement caractéristique du parti de King et de Saint-Laurent, et celle du parti de l'unité canadienne de Pearson et de Trudeau, montre clairement le parcours suivi par le parti le plus souvent au pouvoir pendant cinquante années de changements sur le plan des politiques et de l'organisation. En 1980, le Parti libéral se trouvait dans l'impasse car bien qu'au pouvoir, il avait encouru la défaveur de l'Ouest; c'était là un problème insurmontable, du moins sur le plan de l'organisation. C'est cette situation plus que toute autre qui fait qu'il est maintenant si urgent de trouver une réponse au problème de la représentation régionale.

La représentation des partis

Dans les sections précédentes de cette étude, nous nous sommes efforcé de montrer que la présence du parti dans le gouvernement est la caractéristique fondamentale de la politique canadienne. La concentration du pouvoir qui la marque influe sur tout le reste et, ce qui n'est pas négligeable, sur l'évolution des partis. À cause des ressources qu'ils mettent à la disposition de leurs leaders, les partis politiques sont des institutions qui ont joué un rôle crucial dans l'expansion et le développement du Canada. À diverses époques, les chefs de parti ont adopté des méthodes différentes pour exercer le pouvoir, concevant ou remaniant les politiques ou l'organisation de leur parti de manière à favoriser tour à tour les intérêts locaux, à promouvoir des accommodements et à encourager le nationalisme. À chaque nouvelle étape, il est possible de voir l'influence de facteurs socio-économiques changeants; il est également possible de voir encore plus clairement l'influence de chaque leader et de sa conception personnelle de l'exercice d'une politique nationale.

Cependant, l'analyse des partis politiques a surtout montré jusqu'à présent que le pouvoir et les orientations semblaient émaner du Centre. Il existe cependant une autre perspective, que nous avons déjà mentionnée et dont nous avions laissé à plus tard l'examen approfondi, c'est celle des circonscriptions, des régions. Le gouvernement uniparti doit être également un gouvernement représentatif, et il conviendrait maintenant d'étudier une question qui, au Canada, signifie presque toujours la représentation d'intérêts rattachés à la région.

Les résultats obtenus par les partis politiques en tant qu'institutions représentatives sont un sujet complexe qu'il est possible d'aborder sous plusieurs angles. Dans l'analyse qui suit, le cadre, les mécanismes de la représentation régionale, et la manière dont elle s'exprime seront examinés sous les trois rubriques suivantes : les partis politiques et la Chambre des communes, les partis d'opposition, et les partis politiques et le mode de scrutin.

Les partis politiques et la Chambre des communes

Bien que les Pères de la Confédération eussent compté sur le Sénat pour représenter les régions, cette institution n'a jamais joué le rôle envisagé par ses créateurs. C'est le Cabinet et la Chambre des communes, dont les membres sont élus par le peuple, qui fournissent presque tous les ministres, qui sont devenus et demeurent les principaux lieux où se pose la question de la représentation; d'ailleurs, la Chambre des communes n'avait pas été conçue pour favoriser la représentation par région. Les trois formules utilisées depuis la Confédération pour modifier la répartition des sièges ont donné des résultats qu'on peut qualifier tout au plus d'approximatifs sur le plan de l'équité dans un état fédéral qui, dès ses débuts, a connu d'importants mouvements de population mais a toujours été caractérisé par l'énorme déséquilibre entre la concentration de celle-ci dans deux provinces et sa dispersion dans le reste du pays[26]. Cela n'a rien de surprenant, compte tenu des objectifs contradictoires de chaque formule où la représentation proportionnelle a toujours été un élément négociable. À chaque nouvelle répartition des sièges, la principale préoccupation des députés a été de savoir quels seraient les effets du déplacement des frontières sur leurs rapports présents et futurs avec leurs mandants.

Ces questions sont rarement considérées dans une optique plus large, bien que cela se produise parfois, par exemple, dans le cas du débat qui a eu lieu à la fin du XIX^e^ siècle et au début du XX^e^ sur la question du droit de vote (non pas tant son étendue que la question de savoir quel palier de gouvernement le définirait et dans quel but). Les Conservateurs voulaient un droit de suffrage défini par le gouvernement fédéral qui soit distinct des droits de suffrage provinciaux, et les Libéraux les accusaient de commettre l'erreur de traiter « le pays comme s'il s'agissait d'une

seule et unique collectivité », alors que pour eux, la réalité politique était fort différente : « Ce n'est que dans la législature provinciale que les individus sont représentés en tant que tels. Au Parlement fédéral, ce sont les provinces qui sont représentées par des délégations provinciales » (Morton, 1943, p. 78)[27]. Près d'un siècle plus tard, la position des partis s'est inversée lors du débat constitutionnel de 1981–1982, les Libéraux adoptant une optique « nationale » et les Progressistes-conservateurs parlant d'une « communauté de collectivités ». Les positions prises sur de grandes questions constitutionnelles une fois par siècle ne constituent pas la plate-forme d'un parti; elles sont si rares qu'on peut presque les considérer comme étrangères à la vie parlementaire. Ce qui est plus typique et plus conforme à la pratique de la répartition des sièges, c'est la conception du Parlement que s'en fait l'homme de la rue pour qui les rapports les plus importants du député sont ceux qu'il entretient avec la circonscription qui l'a élu[28].

Plusieurs raisons expliquent cette conception étroite axée sur la circonscription dont le scrutin majoritaire n'est qu'une des manifestations : « Rien [. . .] ne stimule autant l'esprit du député que la pensée de gagner ou de perdre quelques voix », et, à l'expression des immenses circonscriptions, situées entre les territoires du Nord et les régions habitées du Canada, ces voix se trouvent concentrées sur un territoire géographiquement limité. L'insécurité électorale des députés explique aussi l'importance ainsi accordée à la circonscription. À la différence de leurs homologues britanniques, ils ne peuvent pas s'appuyer sur un parti organisé à l'échelon municipal, si bien qu'ils ont à soutenir tout le poids de la campagne électorale[29]. De même, par rapport aux États-Unis, la responsabilité individuelle des candidats se trouve accrue par la rareté des campagnes et le petit nombre de postes. L'effet cumulatif de ces facteurs est qu' « au cours de ces quelque cinquante dernières années, il n'y a jamais eu plus d'un tiers des sièges à la Chambre des communes d'assuré » (Lovink, 1973, p. 362 et 363)[30]. La troisième raison pour laquelle la Constitution préoccupe tellement les députés tient aux antécédents professionnels et la formation des candidats élus. Il est prouvé qu'il y a un pourcentage élevé d'avocats au Parlement alors que celui des hommes d'affaires est restreint. Cependant, en dépit de son élargissement, la gamme des emplois représentés aujourd'hui par rapport à ce qu'elle était il y a un siècle ne reflète pas celle que l'on trouve dans la société. Selon Paul Pross (1982, p. 109 et 110), la résistance au changement a eu pour effet de faire du Parlement une institution « anachronique »; le principe des intérêts locaux à défendre, que l'on retrouve incarné à la Chambre par le député, empêche celui-ci de jouer un rôle efficace dans l'élaboration de la politique telle qu'elle se fait maintenant (Pross, 1982)[31]. S'il arrive que les députés d'aujourd'hui soient inefficaces, ils sont tout à fait capables de défendre leurs intérêts, et on répète souvent qu'il faudrait leur donner un rôle plus important à jouer à

la Chambre si l'on veut qu'ils acquièrent les compétences qui leur manquent : « Dans ce domaine, le député est un véritable apprenti. Il lui faut des ressources et le talent d'un enquêteur, ce qu'il n'a tout simplement pas compte tenu des moyens actuels mis à sa disposition pour l'aider à remplir ses fonctions dans ce domaine[32]. »

Il n'appartient pas à l'auteur de cette étude de décider si des moyens de recherche poussés et coûteux permettraient de faire des députés des personnes mieux informées et supposément plus compétentes. En tout état de cause, leur taux de roulement traditionnellement élevé, qui accentue encore la prépondérance de la circonscription déjà encouragée par d'autres facteurs, fait de toute amélioration de la formation des députés une solution coûteuse et à court terme au problème de « l'esprit de clocher » dont la Chambre est censée souffrir. Tout cela a deux conséquences. D'un côté, le système favorise des liens étroits entre le mandant et son député, rapport facilité par la simplicité des communications et une plus grande mobilité générale. Le député de l'Ouest du Canada ou des provinces Maritimes rend aujourd'hui plus fréquemment visite à sa circonscription pendant que la Chambre siège même si ses séjours à Ottawa sont plus prolongés qu'ils l'étaient auparavant. En revanche, les responsabilités auxquelles sont aujourd'hui soumis les députés font que leurs contacts avec tous les groupements qui prolifèrent à l'heure actuelle, ne sont pas satisfaisants : « À titre individuel, le député peut exercer des pressions pour que les remèdes soient adaptés à chaque cas », dit Finer (1980, p. 178), mais seul le parti est capable de susciter l'adoption d'une politique collective à même d'offrir réparation à une catégorie entière de citoyens. En d'autres termes, pour ramener la discussion sur la représentation régionale, seuls les partis peuvent, comme le dit Irwin (1960, p. 240), « réduire à des proportions acceptables des populations frustres et incapables de s'exprimer pour en assurer la représentation ». Seuls les partis sont équipés pour donner du poids aux arguments présentés.

Dire qu'on ne peut, en pratique, considérer le député agissant séparément comme le porte-parole de sa région exige une explication, car l'exemple du Congrès, aux États-Unis, nous démontre le contraire[33]. Autrefois, les Progressistes croyaient que c'était la structure des partis des démocraties parlementaires qui permettait de bien comprendre les choses : le caucus, la discipline et la nomination des candidats. L'appartenance au parti était une servitude qui n'offrait aucune échappatoire possible. Sans élections primaires pour amorcer le processus de nomination des candidats, contraints au patronage et soumis au whip chargé de faire respecter la discipline, les dissidents se taisaient ou étaient expulsés. Ces arguments ont été invoqués à intervalles réguliers depuis 1921, non seulement par les critiques du tiers parti mais également par les anciens partis mécontents. Sur un certain plan, cette frustration est alimentée par un sentiment d'impuissance; les points de vue des cir-

conscriptions ne sont jamais exprimés à la Chambre parce qu'ils ne sont pas approuvés par les chefs de parti. En d'autres termes, c'est la suppression de ce qu'Edelman (1964, 1971) appelle l'emploi « symbolique » de la politique qui constitue un irritant. C'est ce qui explique, plus encore que la difficulté d'obtenir des changements pratiques à la politique des partis, le sentiment de stagnation du corps politique. Comme le disait un observateur, « la majorité manque de souplesse[34] ». Sur un autre plan, le sentiment de frustration est alimenté par l'aspect public de leur travail et l'attention que les médias accordent aux dissensions internes : « Chaque fois qu'il y a une différence d'opinion au sein du caucus, on y voit [. . .] une crise de leadership[35]. » La publicité négative qui accompagne ces différences freine autant la manifestation d'opinions distinctes que l'activité du whip lui-même.

La discipline de parti est une des manifestations du caractère centralisateur de la politique canadienne, qui est aussi présente dans l'opposition qu'au sein des partis au pouvoir. Les Progressistes avaient raison d'y voir le principe dominant du Parlement. Il en est toujours ainsi, et les réformes parlementaires qu'on tentera devront s'efforcer de refréner les excès de discipline tout en exploitant l'énergie qu'elle insuffle dans un gouvernement démocratique. Le contraste entre le Canada et une fédération telle que l'Allemagne de l'Ouest est frappant car l'esprit de parti qui règne si puissamment ici n'existe pas là-bas; non seulement, un gouvernement de coalition constitue-t-il ce que le gouvernement canadien a toujours refusé d'être, mais la vie quotidienne de la Chambre des communes est conditionnée par les rivalités partisanes qui marquent pratiquement tous les débats et les procédures. On dit fréquemment que le public a une piètre opinion du Parlement (les débats télévisés à la Chambre n'y ont rien changé) et que, de ce fait, il a perdu confiance dans le fonctionnement des institutions politiques (Association du Barreau canadien, 1982, chap. 2). Cette façon de battre sa coulpe est d'autant plus suspecte qu'elle a déjà eu lieu et il a été prouvé qu'elle était injustifiée. Même s'il est prouvé que le public n'a guère d'estime pour les parlementaires, c'est peut-être ailleurs qu'il faut en chercher l'explication. Il s'agit peut-être tout simplement d'une méprise ou d'une réaction d'impatience à l'égard du fonctionnement des institutions. Mais cela est une autre histoire.

Les députés canadiens envient leurs homologues de Westminster pour l'indépendance dont ils jouissent par rapport à eux et l'efficacité plus grande que leur gouvernement leur paraît avoir. Leurs députés britanniques et leurs électeurs ne partagent cependant pas cette admiration. À Westminster, comme à Ottawa, ils veulent participer plus activement mais leur action et leur influence sont plus limitées qu'avant. Là-bas, comme ici, on ressent la même frustration, et des deux côtés de l'Atlantique c'est la direction du parti et l'exécutif qui dominent. Selon A.H. Birch (1964, p. 166), on parle deux langages à la Chambre, le

langage libéral qui affirme que l'assemblée est souveraine et qu'elle a les pouvoirs requis pour exiger que les ministres lui rendent des comptes et pour contrôler les décisions de l'exécutif, et le langage de Whitehall selon lequel la Chambre est un forum où s'expriment les griefs. Au Canada et en Angleterre, c'est la formule de Whitehall qui prédomine[36]. Il ne s'agit pas ici de dénigrer l'importance du Parlement en tant que forum national. C'est toujours lui qui exige des comptes du gouvernement et c'est par les débats, qui lui permettent de prendre des décisions valables et défendables, qu'il réussit à faire accepter ses politiques par le public. Ce qui distingue le Canada des autres pays, c'est la question de la représentation régionale, ou plus précisément son manque. Ce problème, cependant, n'a pas grand chose à voir avec le fonctionnement du gouvernement parlementaire tel qu'il est pratiqué à Ottawa, mais tient au contraire beaucoup au fait que les régions n'ont guère le moyen d'influencer les représentants du parti avant la décision finale.

Les tiers partis

Depuis 1921 et l'arrivée en force des Progressistes, les tiers partis, aussi bien dans les législatures provinciales que fédérales, ont toujours été l'une des composantes de la vie politique canadienne. En fait, c'est leur diversité et leur longévité qui distinguent les partis canadiens de ceux d'ailleurs. Aux élections générales de ces cinquante dernières années, ils ne se sont jamais attribué moins de 12 % des voix, ce fut le cas en 1958, et en ont même obtenu 32 % en 1945. Depuis 1962, ce pourcentage a oscillé autour de 25 %, et ils ont formé le gouvernement dans plus de la moitié des provinces (Ontario, Colombie-Britannique, Saskatchewan, Manitoba et Québec)[37]. Cependant, bien qu'ils soient encore au pouvoir dans trois provinces et aient obtenu 24 % des voix aux élections générales de 1980, les tiers partis, à une exception près mais de taille, ne sont plus que l'ombre d'eux-mêmes dans les provinces. Le temps et l'exercice du pouvoir ont calmé la colère qui les animait, et le monde des relations fédérales-provinciales, qui n'est pas dominé par les questions de parti, les a dépouillés de leur efficacité. Sur ce dernier point, Richard Simeon (1972) a montré dans l'importante étude qu'il a consacrée au fédéralisme canadien que « les différences entre partis ont très peu de rapports avec les conflits entre le fédéral et les provinces. En fait, le parti semble presque être la ligne de clivage la moins importante du système ». En d'autres termes, plus le conflit fédéral-provincial devient une question de négociation d'exécutif à exécutif, moins les différences entre les partis ont d'importance dans le règlement de ce conflit.

La seule grande exception au déclin des tiers partis dans les provinces est, bien sûr, celle du Québec. Toute étude des partis politiques écrite après 1976 doit faire la distinction entre les tiers partis provinciaux tels que le Crédit social et le Nouveau Parti démocratique dans l'Ouest et le

Parti québécois au Québec. Manifestement, confondre tous les mouvements d'opposition pour la simple raison qu'ils s'incarnent dans un troisième parti, et ne pas tenir compte de leurs objectifs différents ne fait que brouiller l'analyse. Le fait pour le PQ de prôner la souveraineté-association, ce à quoi il s'est peut-être employé avec plus de passion avant le référendum de 1979 qu'après, mais qu'il a malgré tout poursuivi avec vigueur dans les années 1980, le met à part des autres tiers partis. À la différence de ceux-ci, il propose un nouveau type de rapports entre une province et le reste du pays. Les protestations de T.C. Douglas, le premier ministre de la Saskatchewan, de William Aberhart, à la direction de l'Alberta, et de W.A.C. Bennett, à celle de la Colombie-Britannique n'étaient motivées par aucune ambition de caractère nationaliste, sinon peut-être celui de réformer le système des partis en vigueur au Canada. Cependant, comme l'a démontré Léon Dion (1976), l'histoire du Québec est fondée sur le nationalisme ou, mieux encore, sur des nationalismes. Ceux des Conservateurs, des Libéraux, des Socio-démocrates et des Socialistes. Selon lui, chacune de ces formes de nationalisme a une signification différente pour l'autodéfinition des Québécois et leurs rapports avec le reste du Canada[38].

Les études sur la politique canadienne réservent également une place particulière aux tiers partis dans les provinces. Ce sont eux, et en particulier le Crédit social, auquel on a consacré un ouvrage en dix volumes, qui ont donné leur impulsion aux études faites sur les partis politiques, comme nous l'avons indiqué dans la première section. Le fait que cette première étude consacrée aux partis politiques canadiens, qui demeure encore aujourd'hui la plus ambitieuse du genre, porte sur un tiers parti, parti qui, trois ans après la publication de cette étude devait connaître une scission, et dix ans plus tard péricliter dans sa propre province, s'explique par une conception de la politique canadienne partagée par les hommes politiques nationaux et les chercheurs et universitaires. Les Progressistes, le Crédit social et la Fédération coopérative du Commonwealth (CCF) étaient considérés comme des aberrations par rapport à la norme canadienne, qu'il fallait ménager, selon l'opinion de Mackenzie King, ou faire disparaître, selon l'avis de certains Libéraux de l'Ouest comme James G. Gardiner ou W.R. Motherwell, tous deux membres du Cabinet King. Comme les partis canadiens font peu de cas des idées politiques, les politiciens ont tendance à mal interpréter l'existence d'un désaccord ou d'une faction, quels qu'ils soient. Pour eux, il s'agit là de complots d'empêcheurs de tourner en rond ou de gens irréfléchis.

Les interprétations ont été plus nuancées chez les universitaires, mais eux aussi pensent que la prolifération des tiers partis tient à leur éloignement de la capitale. Les tiers partis leur paraissent être soit le produit d'une tension entre la métropole et les régions lointaines du Canada, soit une réaction à une relation quasi coloniale, ou soit encore une variante du radicalisme agraire nord-américain. Tous les percevaient comme une

réaction à des forces nées ailleurs; d'un côté comme de l'autre, l'interprétation avait un caractère centraliste. (Aucun des chercheurs de l'étude sur le Crédit social n'a abordé son travail sous l'angle des provinces; un seul des dix auteurs de cette série consacrée à l'Alberta y résidait, et c'était celui qui avait été chargé de l'étude sur le Parti libéral.) Politiciens et universitaires adhéraient tous à ce que Frank Underhill a appelé une « théorie littéraire de la Constitution[39] ». Le Canada avait hérité d'une constitution de style britannique et les écarts par rapport à ce qui se produisait en Angleterre étaient exactement cela : des écarts. La fonction des tiers partis était celle d'être soumis à l'autorité des lieutenants-gouverneurs et d'être étudiés par les chercheurs. Aux uns comme aux autres, le système politique paraissait valable, mais sujet à des réactions maladives. Personne n'appréciait le fait que la Constitution englobait plusieurs gouvernements dont chacun constituait le pivot de son propre système politique. De ces dix volumes, pas un seul n'était consacré au Crédit social au pouvoir ou aux institutions gouvernementales de l'Alberta. (Il n'y a rien de changé; sept études provinciales figurent dans la série consacrée au gouvernement canadien publiée par la University of Toronto Press, mais ni l'Alberta, ni la Colombie-Britannique, ni le Québec, n'y figurent[40].)

Étant donné que les études universitaires nous permettent de mieux comprendre ces questions et déterminent la portée du débat et des expériences politiques, il est intéressant d'examiner une autre raison de cette perspective centraliste si marquée, même si, au premier abord, elle paraît accessoire à l'étude du système national des partis.

On a du mal à croire qu'il se soit publié si peu de choses en trente ans sur les institutions provinciales et leur mode de fonctionnement[41]. Les sciences politiques étaient « essentiellement confondues avec le droit et l'histoire constitutionnelle », et le tout se ramenait aux deux sujets favoris suivants : l'interprétation judiciaire de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou l'évolution du statut de Dominion (Macpherson, 1938, p. 160). Les publications sur les provinces montraient la même orientation mais elles avaient un objectif différent : empêcher celles-ci de s'engager sur la voie nouvelle de l'autonomie. Les auteurs des articles publiés affirmaient que « les législatures provinciales ne sont pas des Parlements[42] » et que les « lieutenants-gouverneurs ne sont pas des ambassadeurs[43] ». Le premier ministre du Québec, Maurice Duplessis, ceux de l'Ontario et de l'Alberta, Mitch Hepburn et William Aberhart, réclamaient une révision du statut de leurs provinces dans le cadre de la Confédération, mais ces prétentions se heurtaient aux savantes réfutations d'auteurs d'articles parés de titres tels que (MacFarlane, 1938) « Le Canada : un pays ou neuf provinces[44] ».

La perspective centraliste des revues était à l'opposé des tendances des tribunaux mais représentait le point de vue dominant des diplômés frais émoulus des sciences sociales de l'époque, que l'on retrouvait ici et

là dans les universités, et pour qui l'intérêt accordé aux provinces était synonyme d'esprit de clocher et l'étude de l'une comme de l'autre ne présentait guère d'attrait. Le peu de crédit accordé aux gouvernements provinciaux et leurs politiques a été paradoxalement confirmé par l'impressionnante étude de l'état du fédéralisme canadien effectuée par la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces (1937–1940). Quarante ans plus tard, il n'existe toujours rien de comparable à l'ampleur de l'enquête effectuée par la commission Rowell-Sirois : le volume même et la qualité des recherches révèlent la complexité inhérente aux questions provinciales, régionales et nationales; quant aux mémoires des gouvernements provinciaux, à l'exception du Québec, ils constituent, même maintenant, une description inégalée des économies provinciales à un certain stade de leur développement, ainsi qu'un rare exemple des sentiments politiques qui ont animé une période déterminée[45]. En dépit de cela, l'influence immédiate des travaux de la commission a contrasté de manière inattendue avec les conséquences qu'ils ont eues dans l'ensemble.

La commission Rowell-Sirois regroupait pour la première fois la collectivité naissante et éparpillée des spécialistes des sciences sociales; cela devait être le début de près de vingt ans d'une alliance presque parfaite avec le gouvernement fédéral. Ainsi, malgré le fait qu'elle recommandait de rétablir l'équilibre de la Confédération en répartissant les fonctions et les ressources fiscales entre les provinces et le gouvernement fédéral, l'effet que cette commission a eu sur les chercheurs a été de donner la priorité aux questions touchant le gouvernement central, aux dépens de tout ce qui était provincial. En stimulant les sciences sociales au Canada, la commission Rowell-Sirois peut avoir donné l'impression d'avoir exercé une influence à long terme sur l'étude des gouvernements provinciaux et de leurs politiques, mais à court terme, elle a eu un effet négatif et a conforté ceux qui n'étaient déjà que trop portés à mépriser la recherche faite dans un esprit qualifié comme nous l'avons vu « de clocher ».

Cette préférence s'est par la suite avérée moins marquée chez les universitaires et les politiciens, en ce qui concerne l'étude des tiers partis; certains des premiers interprètes du phénomène qu'ils représentaient en arrivèrent même à réviser leurs théories. S.M. Lipset (1950), qui, avec *Agrarian Socialism*, avait écrit la première grande étude sur le CCF en Saskatchewan, nuançait l'importance particulière qu'il avait accordée au départ aux facteurs sociaux et manifestait plus d'intérêt pour les différences électorales et constitutionnelles entre le Canada et les États-Unis. Il y avait une question plus constructive à poser, disait-il, c'était pourquoi il existait des tiers partis si différents au Canada. L'intérêt se déplaçait donc ainsi de la province à la nation. En cours de route, Lipset (1954) en profitait pour critiquer l'analyse des classes sociales de l'Alberta faite par Macpherson à laquelle il reprochait son étroitesse de

vue; il supposait à la place que le Crédit social était né des tensions inhérentes aux exigences centripètes d'un gouvernement formé de cabinets et les exigences centrifuges d'une société fédérale.

Par la suite, les explications fondées sur les institutions se sont enrichies des travaux de Maurice Pinard (1971) et de Denis Smith (1972). Selon Pinard, les tiers partis naissent lorsqu'un seul parti exerce une domination prolongée et que le principal parti d'opposition s'atrophie au point que l'électorat, mécontent du parti au pouvoir, se voit obligé d'aller chercher ailleurs les changements qu'il désire. Cette théorie est apparue pour la première fois dans l'étude consacrée par Pinard au Crédit social au Québec, au début des années 1960, mais elle s'appliquait tout aussi bien à ce qui était arrivé en Alberta en 1921, et en Saskatchewan en 1944. Dans les deux provinces, les Libéraux régnaient depuis 1905, et lors du moment crucial des élections, les Conservateurs étaient exsangues. Mécontents, certains anciens partisans du gouvernement abandonnèrent ensuite les vieux partis pour se tourner vers le nouveau.

Les corrections apportées par Denis Smith à l'analyse des classes sociales faite par Macpherson soulignaient l'importance du leadership politique et l'importance égale du contexte dans lequel il s'exerçait. Selon la théorie parlementaire du siècle précédant, le lieu classique de sa manifestation était la Chambre des représentants élus par le peuple, encore que l'expérience des provinces des Prairies ne confirme pas ce jugement. Dans ces provinces, l'opposition était souvent numériquement faible, et lorsqu'il y avait plus d'un parti dans l'opposition, la loyauté à l'égard du parti fédéral interdisait fréquemment toute alliance contre le gouvernement provincial. D'autre part, les traditions parlementaires étaient encore mal enracinées, et les hommes politiques s'étaient aperçu que pour s'assurer le pouvoir et le conserver, il leur fallait convaincre le public en dehors de la législature.

L'étude des tiers partis dans l'Ouest a périclité au fur et à mesure que ces partis eux-mêmes déclinaient ou devenaient partie intégrante du paysage politique des Prairies[46]. Ce n'est qu'au Québec que cette forme originale d'enquête politique survit, et même là, elle s'est transformée et est devenue, comme nous l'avons déjà noté, moins une étude de l'activité des partis qu'une enquête sur le nationalisme (Stein, 1973; Saywell, 1977). L'attention s'est reportée sur les gouvernements, comme en témoigne l'abondance des études sur les relations intergouvernementales[47]. Les raisons de cette situation sont bien connues : l'augmentation, au cours de ces vingt-cinq dernières années, des responsabilités, des recettes et des ressources humaines aussi bien que naturelles des provinces, et le déclin des activités d'édification et d'affermissement de la nation (c'est-à-dire, un gouvernement de temps de guerre). La genèse de cette situation est fort complexe; elle met en cause l'interprétation des divers champs de compétence, une correspondance plus grande entre les pouvoirs provinciaux et la société moderne, et une modification

de la nature des relations intergouvernementales relatives à l'impôt; fort heureusement, ce sont là autant de questions qui sortent du cadre de la présente étude. Ce qu'il importe de noter ici, ce sont les incidences de ces changements sur les partis.

Le changement des relations intergouvernementales affaiblit les vieux partis, mais également, les tiers partis. Les liens entre parti fédéral et provincial qui caractérisaient la période King–Saint-Laurent marquée par une politique d'accommodement se sont atrophiés. Le fait a été plus sensible dans certaines régions du pays mais il est suffisamment prononcé pour compromettre les chances d'harmonie à l'intérieur du parti et en faire même un objectif inutile à poursuivre[48]. Les relations difficiles entre les Libéraux fédéraux et les rares Libéraux provinciaux au pouvoir (p. ex. Ross Thatcher en Saskatchewan) ou même avec les Libéraux provinciaux qui ne l'étaient pas (p. ex. en Colombie-Britannique) et la stérilité de l'union entre l'éphémère gouvernement conservateur de Clark et celui de Lougheed, qui détenait le pouvoir en Alberta, en sont la preuve[49]. En revanche, selon le sujet, les Libéraux fédéraux ont parfois trouvé des alliés chez les Néo-démocrates de la Saskatchewan et du Manitoba, et parfois aussi auprès des Progressistes-conservateurs de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick.

Lorsque les Libéraux sont au pouvoir à Ottawa, ceux des provinces, quelles qu'elles soient, peuvent s'attendre à vivre des moments difficiles car ils sont méprisés par les autres partis provinciaux pour leur allégeance au parti fédéral et à ses politiques. Cela a toujours été une stratégie électorale classique. Plus récemment, chose encore plus étonnante, la même arme a été utilisée contre les gouvernements en place, par exemple contre le NPD de la Saskatchewan en 1982. Les grands sujets de controverse de cette campagne (l'augmentation du prix de l'essence et les taux d'intérêt élevés), en dépit du caractère fédéral manifeste de leur contenu, ont porté sur des problèmes dont le gouvernement provincial a été tenu responsable, qu'il ait péché par action ou par omission. Ce sont les pouvoirs provinciaux qui ont été tenus responsables des politiques fédérales impopulaires même lorsqu'il s'agissait de partis politiques différents. L'appartenance au parti n'a plus la même importance; il suffit que le gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux coopèrent, quelles que soient leurs couleurs politiques, pour que les accusations commencent à voler, comme cela a été le cas lorsqu'ils l'ont fait à l'Office de fixation des prix de l'énergie.

Les partis politiques et le mode de scrutin

Les tiers partis de l'Ouest ont critiqué la rigidité des institutions politiques du pays. Le CCF est allé encore plus loin et a attaqué le système économique, en proposant de le remplacer par des partis fondés sur les

classes. À cet égard, le CCF manifestait une tendance centraliste; il se montrait également favorable à l'unité canadienne et en avance sur son temps, car les décennies des années 1930 et 1940 ont été marquées par la politique des accommodements. Les partis d'opposition québécois se sont efforcés de défendre et d'affirmer les intérêts particuliers de leur province contre la majorité anglo-canadienne. Ceux de l'Ouest ont attaqué le fonctionnement du système politique national en mettant en cause l'équité du partage des pouvoirs; les partis du Québec en sont finalement venus à exprimer des doutes sur sa légitimité.

Les changements politiques de ces vingt dernières années montrent que les plaintes contre la rigidité du système étaient exagérées. D'une part, le triomphe de John Diefenbaker dans les Prairies en 1958, où il obtint quarante-sept sièges sur quarante-huit, après en avoir remporté seulement quatorze en 1957, ont porté un coup sévère aux prétentions du CCF et du Crédit social qui se voulaient les porte-parole des régions, coup qui a été suivi par la fidélité renouvelée des membres au parti qui gouverne aujourd'hui. D'autre part, sa conquête du Québec, en 1958, s'est avérée temporaire, car les Libéraux sous Lester Pearson puis sous Pierre Trudeau devaient reprendre le pouvoir et demeurer les maîtres de ce bastion traditionnellement libéral. Les politiques d'unité canadienne poursuivies par ces deux leaders libéraux, que nous avons déjà examinées en détail dans cette étude, aident à expliquer ces deux phénomènes. La politique linguistique a provoqué un clivage chez les Progressistes-conservateurs sous Diefenbaker et fait de ses opposants appartenant pour la plupart aux Prairies un groupe intraitable avec qui son successeur a dû composer, et qui a privé le parti de l'unité nécessaire pour obtenir le soutien parlementaire dont il avait besoin pour former le gouvernement en 1972. Les politiques sociales des Libéraux au cours des années 1960, ainsi que le rapatriement de la Constitution au début des années 1980, ont créé une communité d'intérêts suffisante entre les Libéraux et les Néo-démocrates pour compromettre ce qui faisait le caractère original de la position du NPD dans le premier domaine et pour perdre l'appui des Prairies dans le second. En ce qui concerne celui-ci, la preuve nous en est donnée par les désaccords avec le gouvernement NPD de la Saskatchewan et la défection de quatre députés des Prairies opposés à la clause relative aux ressources dans la résolution constitutionnelle. Le Parti progressiste-conservateur est devenu plus fort, et les tiers partis plus faibles, à la suite de l'adoption du nouveau modèle nationaliste de gouvernement adopté par les Libéraux à Ottawa[50].

Cependant, les politiques pancanadiennes n'ont pas obtenu le soutien des législatures dans l'ensemble du pays, vérité dont le NPD et le CCF auraient déjà pu attester. Ces deux partis savaient depuis longtemps combien il est difficile de muer le soutien de l'électorat en une force parlementaire comparable. C'est là une constatation qui s'est imposée au cours des années 1960, lorsqu'une série de gouvernements minori-

taires, en 1962, 1963 et 1965, se sont succédés et qui avaient pour caractéristique commune un déséquilibre régional marqué sur le plan de la représentation parlementaire. C'est cette situation qui a provoqué la remise en question du mode de scrutin, car, jusque dans les années 1960, l'influence du vote majoritaire sur la politique fédérale avait suscité peu d'intérêt chez les universitaires. Tout cela a changé avec la publication, en 1968, de l'article intitulé « The Electoral System and the Party System in Canada, 1921–1965 » d'Alan C. Cairns, en 1968.

Cairns a dissipé les brumes qui enveloppaient le sujet du système électoral, brumes si épaisses qu'elles rendaient à la fois obscurs son origine et son fonctionnement. Plus que toute autre chose, on peut considérer qu'il s'agit là du principal mérite de cet article; il a attiré l'attention des chercheurs et des universitaires sur le mode de scrutin. Comme tant d'autres choses héritées de l'Angleterre, la conduite des élections avait été acceptée avec remarquablement peu de commentaires. Les questions qui stimulaient traditionnellement l'opinion publique étaient celles qui avaient trait au scrutin, à sa forme et à son secret, et à l'administration du compte des voix mais jamais au principe de ce qui constituait une victoire aux urnes[51]. Le mode de scrutin était une autre manifestation, comme le choix des candidats, de la force de l'élément local dans la vie politique. En outre, tant qu'il n'y avait que deux partis en présence, la question se posait rarement, et même lorsqu'un tiers parti apparaissait, il en était souvent de même si ses électeurs étaient regroupés, comme c'était souvent le cas, sur un territoire à forte prédominance rurale ou nationaliste. Dans le second cas, on aurait pu s'attendre que les deux vieux partis réfléchissent aux répercussions du mode de scrutin majoritaire, mais peu de choses montrent qu'ils l'ont fait.

Même plus tard, lorsque dans une province comme la Saskatchewan, le CCF s'est trouvé en concurrence avec les Conservateurs et les Libéraux, la question de l'équité du vote majoritaire n'a été que momentanément soulevée. Après que le CCF eut formé le gouvernement, en 1944, la controverse a cessé; les Conservateurs avaient été annihilés; les Libéraux étaient attachés à un système qui leur avait permis de conserver le pouvoir pendant quarante ans et leur donnait maintenant le monopole de l'opposition; et le CCF n'y voyait qu'un droit de passage qui prouvait sa maturité. Dans les autres provinces de l'Ouest, la question ne s'est même pas posée aussi clairement. En Colombie-Britannique, les Libéraux et les Conservateurs avaient manipulé le mode de scrutin en 1952 de manière à tenir le CCF à l'écart du pouvoir, mais avaient récolté l'avènement au pouvoir du Crédit social. L'Alberta avait tenté quelques expériences de scrutin fondées sur d'autres méthodes, après quoi elle était revenue à un scrutin majoritaire dans l'ensemble de la province, sans que qui que ce soit d'ailleurs accorde beaucoup d'attention aux résultats dans un cas comme dans l'autre, étant donné que les Cultivateurs unis

(United Farmers), puis le Crédit social paraissaient invincibles. Finalement, au Manitoba, une coalition souple, mais toujours modérée, a conservé le mode de représentation proportionnelle pendant des dizaines d'années « pour échapper à l'emprise que les Partis libéral et conservateur dominés par l'Est exerçaient sur la province » (Donnelly, 1963, p. 75; Scarrow, 1962, p. 4).

Ce qu'a fait l'article de Cairns, c'est d'approfondir la question de l'« équité » dans le contexte des élections nationales et, chose encore plus importante, de démontrer ce qui n'avait jamais été un problème dans les provinces mais l'était, à l'échelle nationale, à savoir les répercussions régionales du mode de scrutin. Son caractère géographique avait maintenant été mis en lumière. Il y avait plus d'un demi-siècle que les Conservateurs étaient tenus à l'écart du pouvoir au Québec, mais le repli des Libéraux dans l'Ouest était plus récent. C'est ce qui était manifeste dans les rapports du Directeur général des élections. Ce qui n'avait pas été démontré mais qui était clair maintenant, c'était que le mode de scrutin majoritaire créait deux mondes : celui de la volonté populaire exprimée par le vote et celui des représentants au Parlement. Bien que les deux n'aient sans doute jamais correspondu parfaitement (les formules byzantines de redistribution étaient là pour ça), ils se sont encore éloignés l'un de l'autre au cours du dernier quart de siècle. Les conséquences ne portaient pas seulement sur une question de nombre mais elles étaient également une source directe de préoccupation pour l'opposition, le caucus et les leaders. Le mode de scrutin façonnait le système des partis qui, à son tour, imposait ses contraintes au gouvernement et à l'opposition. Son effet cumulatif était de déformer la réalité en transformant les voix en sièges et en affectant, comme il le faisait, des provinces et des régions entières à certains partis.

La conclusion à laquelle sont parvenus certains critiques au sujet du mode de scrutin a été que la représentation proportionnelle était préférable au vote majoritaire. Selon eux, elle permettrait de faire entendre les voix régionales jusque là muselées dans les rangs des partis nationaux et, supposément, de donner plus d'ampleur aux discussions de ces partis. C'était là la conclusion de certains critiques. Pour d'autres, la représentation proportionnelle favoriserait un débat politique national dans lequel on tiendrait compte des particularités régionales tout en transcendant leur aspect purement local. Pour que cela soit possible, il fallait que l'attitude à l'égard de la discipline de parti et des prérogatives des leaders change. Il est symptomatique de l'emprise sur les Canadiens du concept de l'unipartisme gouvernemental que ces modifications des pratiques en vigueur n'aient jamais été discutées. La représentation proportionnelle était plutôt considérée comme une réforme destinée à renforcer les partis politiques en les rendant plus représentatifs.

C'était là l'argument invoqué, encore qu'on puisse vraiment se demander si la représentation proportionnelle aurait des effets aussi

bénéfiques sur les partis. L'ambiguïté qui entourait le sujet était grande quant à l'effet de la représentation proportionnelle, modifiée ou totale, sur les partis existants, sur les relations entre les ailes fédérale et provinciales des partis et sur le leadership; mettrait-elle, comme certains le prévoyaient, trop de pouvoirs entre les mains des bureaucrates du parti, ceux-là même qui, au sein du Parti libéral étaient critiqués parce qu'ils n'étaient pas des membres responsables, légitimes et élus[52]; si l'on n'adoptait qu'un système modifié, cela ne créerait-il pas deux classes de députés : les représentants figurant sur la liste et les représentants « réels »; les premiers ne seraient-ils pas les candidats malheureux qui sont maintenant nommés au Sénat?

Un échantillon des témoignages présentés devant le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat montre combien les opinions étaient divergentes[53]. Pour Robert Stanfield, « un parti politique devait faire le nécessaire pour avoir des représentants dans toutes les régions », ce qui revenait à s'opposer à un système récompensant les partis qui n'obtiennent qu'un faible pourcentage des voix. John Meisel n'était pas du tout d'accord avec cette opinion et était favorable à un système qui permettrait d'élire des représentants d'intérêts plus nombreux et plus divers et d'encourager de meilleures réactions de la part des partis. À ce sujet, lorsque l'intérêt des partis est en cause, on peut s'attendre à ce que ceux du Canada n'offrent que peu de solutions. En 1979, après avoir annoncé qu'il se retirait, Trudeau a abordé la question des avantages de la représentation proportionnelle. La même année, le chef du NPD, Ed Broadbent, était allé plus loin et avait proposé d'ajouter cent sièges à la Chambre des communes et de les répartir également entre les cinq grandes régions du Canada, chaque parti recevant une part des vingt sièges correspondant à leur part du vote régional. Mais c'était la proposition du leader, et non pas du parti. Lors de leur congrès de 1981, les Néo-démocrates firent preuve d'un esprit de parti qui ne s'était jamais vu auparavant dans aucun autre parti canadien, et condamnèrent vigoureusement la représentation proportionnelle car ils y voyaient un moyen, pour les Libéraux, de conserver éternellement le pouvoir et d'en écarter indéfiniment le NPD[54]. Au cours de la brève période du gouvernement Clark, un certain nombre de propositions visant à réformer le Parlement et à sensibiliser le gouvernement aux intérêts régionaux ont été faites, et la réforme électorale a notamment été mise sur le tapis, mais on s'en est tenu là.

L'année de la publication de l'article de Cairns a également été celle où Pierre Elliott Trudeau, à la tête des Libéraux, a formé le premier gouvernement majoritaire depuis le raz-de-marée Diefenbaker de 1958. Non content de s'être assuré la majorité, il avait également remporté onze des quarante et un sièges des provinces des Prairies, représentation libérale la plus importante depuis 1953, ce qui lui donnait une assise régionale plus large que celle dont avait disposé Lester Pearson. En dépit de ces résultats prometteurs, les Libéraux devaient perdre leur majorité en 1972 ainsi que huit des sièges

des Prairies. Leurs résultats se sont légèrement améliorés dans ces provinces en 1974 pour empirer de nouveau en 1979 lors de la défaite du gouvernement; leurs positions devaient également s'effondrer l'année suivante en Colombie-Britannique. Pourtant, en même temps, les Libéraux s'assuraient une majorité convainquante au palier fédéral (voir les tableaux de l'annexe). Cependant, après 1968, les résultats des élections n'ont rien fait pour apaiser les inquiétudes exprimées plus tôt au sujet des effets nocifs du mode de scrutin : le gouvernement majoritaire se montrait à ce sujet fuyant. Lorsqu'il avait lieu, le succès du parti vainqueur ne se répercutait pas également dans toutes les régions; même lorsque le parti réussissait à établir une tête de pont en terrain électoral difficile, celle-ci était parfois emportée aux élections suivantes. Le sort du Parti libéral dans l'Ouest trouvait son pendant dans l'échec des Conservateurs au Québec. Si l'un ou l'autre était vainqueur, cela signifiait qu'au moins une partie du pays se trouvait exclue du gouvernement. Cette balkanisation de la politique canadienne, si fréquemment critiquée, allait bien au-delà du Parlement et des élections car elle existait également dans le domaine de plus en plus important des relations intergouvernementales. Les gouvernements fédéraux, privés de tout soutien régional à l'Ouest ou à l'Est, n'en étaient pas moins tenus d'avoir des rapports avec les gouvernements provinciaux de ces régions qui, à cause du mode de scrutin, pouvaient prétendre avec beaucoup d'assurance représenter tous les citoyens dans les limites de leurs frontières.

La représentation et le pouvoir de nomination

La première chose à dire de la représentation régionale est que, depuis la Confédération, les dispositions constitutionnelles écrites destinées à assurer cette représentation ont été un échec. Certes, le Sénat a enchâssé le principe, mais les calomnies perpétuelles dont il est victime et les tentatives sporadiques de réforme témoignent de l'échec retentissant dans ce domaine. Le Sénat, il faut le reconnaître, n'est pas le seul à inspirer au public un sentiment d'indifférence et même d'hostilité : « L'interminable litanie de plaintes sur pratiquement toutes les questions politiques [. . .] montre combien le public est mécontent [et] indique que les Canadiens sont convaincus que le système politique permettra de résoudre leurs problèmes[55]. » C'est à la lumière de ces critiques que Mark MacGuigan (1983), qui était alors ministre de la Justice, a proposé une représentation territoriale et minoritaire comme l'une des quatre fonctions possibles d'une seconde Chambre dont les structures seraient refondues; les deux autres détermineraient les responsabilités dans le domaine des relations intergouvernementales et celui de la révision des lois. MacGuigan reconnaît qu'il n'est pas possible de séparer la fonction du mode de sélection des sénateurs, de la répartition des sièges ou de celle des pouvoirs. Bien que certaines

considérations aient des répercussions profondes pour les partis politiques, elles doivent être distinguées de la question de la réforme d'une institution, ne serait-ce que parce que la représentation régionale n'est pas limitée à cet organisme particulier.

Comme les exemples ci-après le montrent, en donnant plus d'ampleur à la « Constitution » de manière à y inclure la convention comme la loi, on étendrait la portée de la représentation. Tous ceux qui se sont prononcés à ce sujet reconnaissent que « chaque province doit avoir, dans toute la mesure du possible, au moins un représentant au Cabinet » (Dawson, 1970, p. 92). Dans ce cas, la représentation régionale a été l'étoile de Bethléem de tous les politiciens, qu'ils soient fédéraux ou provinciaux. Sir John Macdonald voulait avoir Joseph Howe au sein de son Cabinet en 1869, car en tant que « représentant », il symboliserait la « pacification » de la Nouvelle-Écosse (Saunders, 1916, p. 191). Plus d'un siècle plus tard, en août 1984, à la suite de la démission du seul représentant de Terre-Neuve au Cabinet, Pierre Elliot Trudeau se voyait pressé par ses collègues et par le premier ministre de Terre-Neuve de lui trouver un remplaçant car la province ne pouvait pas ne pas être représentée[56]. En ce qui concerne la représentation à la Cour suprême du Canada, ce sont à la fois la loi et l'usage qui jouent : depuis 1875, la loi dispose que des juges du Québec (deux, maintenant trois) doivent y siéger, et une vieille tradition veut que les autres régions soient également représentées. La nomination de la première femme à la Cour vient compliquer cette convention, car la notion de territoire devra peut-être céder le pas à d'autres considérations telles que le sexe, encore que cela se soit rarement produit jusqu'à présent. De même, la composition des organismes de réglementation est toujours déterminée en fonction de considérations régionales, bien qu'il soit fréquent qu'elles ne donnent pas satisfaction à toutes les provinces, dont certaines exigent maintenant de participer à la sélection d'une partie du personnel de l'organisme.

Il est fréquent que les sièges au Sénat, à la Cour suprême, au Cabinet, et dans les organismes de réglementation soient pourvus sur nomination. Il en va de même des commissions royales et des comités consultatifs ministériels, pour lesquels la tradition veut qu'ils soient représentatifs des diverses régions de notre pays et parfois, ce qui est plus récent, de circonscriptions particulières. Le principe de la nomination, qui inspirait les partis politiques naissants dans les années 1830 et dont les excès ont été violemment combattus par les défenseurs du gouvernement responsable, est loin d'avoir disparu dans la nouvelle fédération. Au cours des débats sur la Confédération des membres du gouvernement de l'Union, A.A. Dorion déclarait que sa persistance sous la forme de la nomination des lieutenants-gouverneurs et des sénateurs, y compris le président du Sénat, était « tout à fait opposée aux principes du libéralisme », mais il faisait partie de la minorité (Waite, 1963, p. 92). Quelle qu'ait été l'intention des Pères de la Confédération, on continue,

depuis 1867, à utiliser le pouvoir de nomination pour refléter fidèlement la composition de la fédération canadienne. En fait, parce que l'on peut y voir un des principaux instruments de la poursuite de cet objectif, il serait très utile à la compréhension du développement politique du Canada d'étudier l'exercice de ce pouvoir par les premiers ministres et de voir en particulier comment il s'est concrétisé.

Il serait notamment utile de comparer l'utilisation de ce pouvoir dans le cadre de chacun des trois modèles d'unipartisme gouvernemental examinés dans les pages précédentes. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, le professeur Gordon Stewart a fait valoir que l'octroi des faveurs politiques a été ce qui a soutenu l'élan des années Macdonald et Laurier, car elle permettait aux leaders d'entretenir des contacts personnels avec chaque circonscription. Le souci de Mackenzie King de ne pas participer trop directement aux activités courantes du parti et son sens inné de la nécessité d'accommoder des intérêts très divers avait rendu moins manifeste la participation du leader aux nominations mais non réduit l'efficacité du procédé lui-même. Un examen détaillé du pouvoir de nomination reste encore à faire, mais les documents d'archives de King ainsi que ceux du leader que fut James C. Gardiner, par exemple, montrent qu'il s'agissait là d'une méthode qui ne présentait pas de grands risques sur le plan politique, et que les personnes choisies n'étaient pas considérées comme des représentants moins légitimes que les détenteurs d'un poste électif. Il en a cependant été tout autrement, ces dernières années, où le souci de l'unité canadienne chez les leaders, a dominé la politique fédérale. Il est tentant de voir un rapport entre la croissance d'une éthique nationale de participation, d'une part, et la condamnation de plus en plus vigoureuse des nominations de caractère politique, de l'autre. Si cette supposition est justifiée, le recours persistant au pouvoir de nomination, soit pour apaiser les susceptibilités des régions ou pour tenir compte de leurs exigences, a des répercussions qui sont manifestement importantes.

Il reste à prouver que Lester Pearson ou Pierre Elliot Trudeau ont utilisé ce pouvoir d'une façon différente de celle de leurs prédécesseurs, mais il est indiscutable que l'on se montre aujourd'hui plus critique à l'égard de son emploi et de son utilité apparente. De plus en plus, on considère que la légitimité de la personne nommée à un poste se trouve compromise parce que, quelle que soit son expérience ou ses compétences, elle n'est pas directement responsable devant le peuple, et cela de manière régulière[57]. C'est un changement dans l'attitude du public plutôt que dans les pratiques gouvernementales qui expliquerait l'attention accrue que le pouvoir de nomination semble susciter. Abstraction faite des fréquentes critiques dans les journaux, on peut considérer comme symptomatique la remarque d'un universitaire (Meisel, 1981, p. 8), grand observateur de la politique canadienne, faite à la fin des années 1970 : « Les faveurs accordées aux candidats libéraux défaits ou

se retirant de la vie politique, et à divers autres parasites, ont été dispensées avec une générosité sans précédent ces derniers temps. » Ces faveurs ont joué dans le cas d' « au moins deux cents des nominations par arrêté en conseil, et d'un maximum de cinquante-neuf juges », qui étaient tous d'anciens candidats libéraux ou des conjoints de ceux-ci. Il note également les buts électoraux flagrants de ces nominations. La nomination est donc une façon d'éliminer des non Libéraux au Sénat et à la Commission canadienne des grains. D'autre part, cela permettrait d'accroître les retombées électorales grâce à des nominations massives à la Commission mixte internationale, la Commission nationale des libérations conditionnelles, l'Office national de l'énergie, la Commission d'appel de l'immigration et la Commission d'appel des pensions, et autres organismes du même genre[58].

Les critiques dont fait l'objet l'utilisation du pouvoir de nomination ne se limitent pas à celles qui se font en dehors des rangs du gouvernement. En fait, au sein même du Parti libéral, c'est une question qui a fait l'objet de débats acrimonieux pendant les années 1970. Dans ces débats, il y avait en général d'un côté les Libéraux qui estimaient qu'une démocratie de participation exigeait que le parti réforme ses habitudes en matière de patronage, et de l'autre, les Libéraux, appartenant en majorité à des circonscriptions à l'est et à l'ouest du Centre du Canada, qui considéraient que l'octroi de faveurs était une façon traditionnelle de faire fonctionner la machine politique, et en particulier dans l'Ouest, un mécanisme essentiel de survie du parti dans un milieu hostile[59]. Le patronage était, cependant, une arme à double tranchant dans les régions où le parti était faible. Par de soi-disant bonnes nominations, le parti perdait des leaders effectifs ou en puissance dont il n'avait guère les moyens de se passer; quant aux « mauvaises » nominations, elles lui faisaient perdre des partisans, souvent des notables, vexés par l'insensibilité de la direction nationale ou par son indifférence à l'égard de l'opinion locale. Dans ce domaine, l'expérience des Progressistes-conservateurs est limitée du fait que le parti a été éloigné du pouvoir si longtemps. Néanmoins, pendant le court intermède du gouvernement Clark, ces nominations sont devenues un problème épineux : les critiques, cette fois, portaient sur le fait que Clark n'avait pas pourvu ces postes avant les élections de 1980. L'inexpérience et l'évolution de l'attitude du public combinées avaient fait hésiter le gouvernement, en dépit des pressions exercées par les circonscriptions à l'intérieur même du parti (Simpson, 1980, p. 108–113).

C'est le Sénat qui, pour les réformateurs du régime démocratique, est le lieu où le pouvoir de nomination était le plus manifestement discrédité. C'est le cadre parfait des changements constitutionnels, et cela d'autant plus qu'il se donne énormément de peine pour ne pas représenter les diverses composantes du régime fédéral. Il a donc échoué, disent les critiques, dans son rôle premier de Chambre haute d'une

fédération[60]. Au lieu de cela, on voit en lui le refuge des politiciens usés des deux vieux partis, de ceux qui constituent plutôt un poids mort parmi les députés et de ceux qui, sans en arriver à ce dernier degré, ne peuvent se faire élire et méritent pourtant une récompense. La constante répétition de cette pratique nuit à la réputation du Sénat et des partis. C'est un mauvais service ainsi rendu aux sénateurs qui sont des législateurs actifs, et cela complique les propositions de réforme, car tout autre procédé de sélection évoque le spectre d'une ingérence encore accrue des partis dans le fonctionnement du Sénat.

La pratique qui consiste à nommer des membres clés du parti au Sénat peut avoir des effets sur la nature de l'organisation des partis, elle-même exclue des avantages que confère une nomination au Sénat quant à la sécurité et à la légèreté des tâches à accomplir. Les provinces, qui constituent en elles-mêmes des régions, sont représentées par un grand nombre de sénateurs, et cette formation devient l'assise de l'organisation des partis nationaux. Les « régions sénatoriales » composées de plusieurs provinces n'ont pas les mêmes avantages, étant donné le petit nombre de sénateurs qui les représentent et parce que les désaccords entre de multiples groupes de représentants provinciaux et fédéraux encouragent l'esprit de discorde. Lorsqu'un parti au pouvoir est faible, comme c'est le cas des Libéraux dans l'Ouest, et lorsqu'il nomme au Cabinet des sénateurs comme porte-parole des provinces, ces différences se trouvent encore accusées. Lorsqu'il s'agit des provinces faiblement représentées au Sénat soit par quatre, six ou dix sénateurs, le choix d'une personne crée souvent un sentiment de rancoeur chez les trois, cinq ou neuf autres représentants (ces chiffres sont souvent encore plus faibles à cause de la durée des postes). Pour le public, cela peut paraître exagéré. Pour les fidèles du parti qui étudient de très près les titres et mérites de chaque personne ainsi nommée, il y a même parfois une déviation des résultats : c'est ainsi que sur les trois sénateurs des Prairies venus de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique et nommés au Cabinet en 1980, deux n'avaient pas commencé leur carrière politique comme Libéraux, alors que le troisième avait, selon les rumeurs, perdu son poste au Cabinet en 1983 à la suite de pressions exercées par les Libéraux de la belle époque[61]. D'un point de vue plus général, la nomination de sénateurs au Cabinet accentue l'esprit de parti à la Chambre haute alors que celle-ci, tous les commentateurs s'accordent à le dire, doit travailler à l'abri des discordes si elle veut arriver à de bons résultats.

La répartition régionale des ministères sous King neutralisait la force d'attraction du Sénat; reste à savoir si cela l'a aidé à exercer une influence dans toutes les régions. Si l'on en venait à discuter de cette question, il serait bon de ne pas oublier le long règne de James G. Gardiner sur l'Alberta ainsi que sur la Saskatchewan (Ward, 1977*a*). Quoi qu'il en soit, le gouvernement d'aujourd'hui n'est pas celui de

King, encore que jusqu'en septembre 1984, il y ait eu des sénateurs de nommés au Cabinet. Cela explique peut-être le souvenir évoqué par le sénateur George McIlraith lorsqu'il a comparu devant le Comité spécial mixte sur la réforme du Sénat : « Autrefois, le Sénat était indépendant [. . .] les nominations en fonction de l'appartenance à un parti y avaient beaucoup moins cours[62]. »

Conclusion

La présente étude est fondée sur le postulat selon lequel l'unipartisme gouvernemental (ou plus précisément, le parti au pouvoir) est au coeur de l'évolution des partis politiques canadiens et même du développement du Canada lui-même. La raison qui milite en faveur des partis est qu'ils constituent des agents d'unification territoriale et sociale, d'expansion économique et d'identification nationale. Ce sont, en fait, « des systèmes politiques en eux-mêmes », une foule de fonctions et ayant une existence multidimensionnelle, mais ce qui prime chez eux, c'est qu'aux mains de leurs leaders, ce sont des institutions autonomes (DeVree, 1980, p. 211). Bien qu'ils soient sensibles au changement, ils ne se contentent pas de réagir; ils déclenchent et déterminent aussi des événements, et ce pouvoir leur permet d'exercer une influence sur la vie de tous les Canadiens.

Le modèle le plus récent de leadership de parti et de gouvernement est celui de l'unité canadienne, et son effet sur la manière dont les Canadiens se perçoivent ne saurait être exagéré. C'est ainsi, par exemple, que Pammett (1981, p. 217) a constaté que « les électeurs libéraux de l'Ouest, en 1979, étaient très probablement, parmi les Canadiens, ceux pour qui l'unité nationale et les relations avec le Québec étaient le problème le plus important ». Le fait que le quart seulement de l'électorat de l'Ouest ait voté pour les Libéraux en 1979 et en 1980 était une source de profonde inquiétude pour les stratèges du parti, lesquels se demandent comment augmenter ce nombre tout en attribuant son peu d'importance à l'impopularité des mesures libérales. Cependant, on peut au moins se demander si en l'absence de politiques sur les langues officielles et sur l'unité nationale, le soutien libéral de l'Ouest ne serait pas tombé encore plus bas. Ne se pourrait-il pas que ces voix représentent un soutien « réorganisé » en réponse à la politique d'unité nationale (plutôt que les restes du libéralisme de l'époque de Mackenzie King) et à une forme différente de leadership du parti?

Nous nous sommes efforcé de montrer que la théorie d'une politique de « courtage » n'offre qu'une piètre explication du développement des partis canadiens. Elle ne tient pas compte de la conception du leadership direct et national qui a caractérisé la politique canadienne, du moins depuis Lester Pearson et qui, comme nous l'avons déjà démontré, était manifeste lorsque John Diefenbaker était premier ministre. John Wilson

(1983, p. 181) a récemment attaqué cette théorie sous un angle tout à fait différent; il conteste que le Canada soit une véritable nation, au sens conventionnel du terme, c'est-à-dire un État dont les symboles et la vision des choses aient un caractère plus national que régional. Il soutient, au contraire, que sur le plan fédéral, le comportement politique est un prolongement de celui des provinces. Wilson prétend, et l'auteur de cette étude est d'accord avec lui sur ce point, que la théorie du courtage fait fausse route lorsqu'elle stigmatise les partis politiques canadiens et considère qu'ils ont échoué. Wilson rejette cette accusation car il s'oppose à l'idée de la nécessité, sous une forme ou l'autre, d'une uniformité sous-jacente au sein des partis nationaux. Quant à nous, nous affirmons que cette uniformité sous-jacente existe; en fait, elle assoit toute notre argumentation sur l'existence de modèles de parti et de leadership gouvernemental. Cependant, comme Wilson, nous ne croyons pas à cet échec.

En outre, nous soutenons qu'un leadership ayant pour objectif l'unité canadienne, du fait qu'il est moins sensible aux préoccupations des provinces (c'est là le revers de son engagement à l'égard des mesures qui touchent directement les Canadiens : la santé, la Charte des droits et libertés, la Constitution, l'énergie, la langue) constitue une explication beaucoup plus valable de la vie politique canadienne actuelle que ne l'est la théorie du courtage. En particulier, cela permet d'expliquer l'intensification des conflits qui marquent les relations fédérales-provinciales, dont nous avons déjà parlé, qui est un des traits essentiels de la politique contemporaine de notre pays. Les mesures visant à l'unité canadienne mettent les provinces sur la défensive et les poussent à exagérer la protection de leurs intérêts car, à la différence de l'époque de Mackenzie King ou de Saint-Laurent, dont les Cabinets étaient composés de porte-parole provinciaux, ou de celle de Macdonald ou de Laurier, où la circonscription, sous la direction du leader, triomphait, les provinces ne voient aujourd'hui aucun défenseur de leurs intérêts à Ottawa.

Ce qui explique l'insistance des demandes de modification des institutions, c'est la conviction que le gouvernement central ne comprend pas les régions, qu'il n'entend pas ce qu'elles lui disent. Sur ce plan, cependant, les régions ont tort. Elles ne voient pas ce qu'est le véritable problème. Le parti au pouvoir peut consulter les régions n'importe quand, comme le faisaient ses prédécesseurs. La vérité, c'est que les Libéraux sous Pierre Elliott Trudeau ont décidé de ne pas le faire; cela tient à ce que le parti au pouvoir avait une conception différente du Canada. Le Canada, comme Trudeau l'a répété à maintes reprises au cours des débats constitutionnels, est plus que la somme de ses parties.

Si cette interprétation est exacte, il nous faut savoir dans quelle mesure les réformes institutionnelles permettront de modifier le comportement politique. Il est plus facile de poser la question que d'y répondre. Il est cependant intéressant de noter que dans le passé, les partis ne se

sont pas aisément soumis à une direction, pas plus qu'ils ne se sont montrés prévisibles dans leurs réactions au changement.

Les partis politiques ont toujours été placés en deçà des limites de la jurisprudence, encore que cette immunité ait été amputée, ces dix dernières années, par la législation sur les dépenses lors des campagnes électorales. Comme l'activité des partis touche la vie publique et privée à de multiples niveaux, il est difficile de déterminer l'effet de réformes particulières. Il est, par exemple, tout à fait impossible de prédire ce qu'une élection pourrait avoir de répercussions si on permettait à des millions d'électeurs le vote préférentiel, encore moins ce que donnerait un tel vote pendant plusieurs élections, sur dix ans ou une génération. Les réformes ont ceci de particulier qu'elles sont pleines de surprises, comme le montre l'expérience des congrès de direction[63]. D'une part, un congrès de délégués, peut-être représentatifs du parti mais non de la société, qui viennent de tous les points du pays et se réunissent pour accomplir le même geste, cela constitue un événement qui favorise l'intégration et la création d'un sentiment national dans la politique du pays. D'un autre côté (cette constatation a demandé plus de temps à se dégager), la lutte entre les candidats et les efforts pour obtenir le soutien des délégués peut avoir un effet de désintégration sur la structure existante. Il y a lieu de croire que ces deux forces contradictoires sont également latentes dans la réforme électorale.

Bien qu'il ait commencé chez les Libéraux en 1919 — ceux-ci en avaient fait une stratégie d'unification d'un parti divisé — le congrès de direction, avant 1968, était plus « digne », comme le disait Bagehot, qu'efficace. Les congrès de 1948 et 1958 avaient tout d'une cérémonie d'imposition des mains dans laquelle l'ancien chef de parti jouait un rôle clé dans le choix des délégués. Lester Pearson voulait Pierre Eliott Trudeau comme successeur, mais la présence de huit candidats sérieux et la possibilité d'utiliser l'effet multiplicateur de la télévision nationale sur la participation des membres ordinaires du parti devaient complètement bouleverser le caractère de l'entreprise. À cet égard, les Libéraux imitaient les Progressistes-conservateurs qui avaient choisi Robert Stanfield en 1967, lors d'un congrès où neuf candidats valables s'étaient présentés, congrès qui faisait suite à plusieurs années de luttes internes spectaculaires destinées à éliminer John Diefenbaker. Bien que les Conservateurs aient fréquemment eu recours à des congrès pour se choisir un leader au cours des années 1930, 1940 et 1950, c'est celui de 1967 et le congrès libéral qui le suivit de près en 1968, qui devaient aiguiser l'appétit du public pour ce genre de lutte.

Mais ce ne fut qu'un début. Les réunions biennales des partis où le leadership pouvait être remis en question ont plus régulièrement stimulé l'intérêt sur le plan politique que les élections générales ont pu le faire. À cause de la couverture que lui fait la télévision, le leadership ne se réduit plus à une discussion au sein du caucus ou même du parti : les adver-

saires politiques aussi bien que les membres du parti lui-même se sentent concernés. On voit maintenant les candidats apparaître dans des circonscriptions de tous les coins du pays, ce qui crée, pour chaque candidat, quelque chose d'analogue à une « cohorte de fidèles » pour emprunter une image de James MacGregor Burns (1982). Chose intéressante, dans un pays où la géographie a été un principe dominant d'organisation de la vie politique (Bakvis, 1981), ce n'est pas à lui qu'on fait appel mais à l'idéologie, à la doctrine ou à la politique lorsqu'on recherche des délégués qui, une fois assemblés, deviennent virtuellement les représentants des mouvements d'opinion de l'ensemble de la nation. Fondamentalement, la faiblesse du congrès est la même que celle que les Progressistes critiquaient, il y a bien longtemps, chez les groupes parlementaires : le mode de sélection. Plutôt que d'utiliser des élections primaires de style américain convenant à une institution de modèle américain, les délégués, comme les candidats du parti, sont choisis par un nombre limité de militants locaux sur les pratiques desquels il faut parfois fermer les yeux. La principale faiblesse du congrès, et d'ailleurs sa caractéristique principale, est l'indépendance dont jouissent les délégués lorsqu'il s'agit de voter. Un scrutin secret individuel favorise les nouvelles têtes; l'expérience de la scène où le leader doit travailler n'a jamais déterminé le choix du congrès.

Si l'on en juge d'après le passé, les congrès de direction ont accru les pouvoirs du leader du parti en place, car ils lui donnent une autorité distincte de celle du caucus parlementaire. Pour le principal parti d'opposition, les résultats ont été tout à fait différents, car il a institutionnalisé la critique interne à l'égard du leader qui n'a pas réussi à amener son parti au pouvoir. Cela contribue également à rassurer le parti au pouvoir. On ne peut que se perdre en conjectures sur les effets qu'un mode de scrutin modifié aurait sur le comportement du parti, mais il n'est pas improbable qu'une représentation proportionnelle, par compilation des listes, pourrait également accroître les pouvoirs du leader. Les réformes constitutionnelles peuvent avoir des résultats inattendus, mais l'expérience canadienne montre qu'elles renforcent les modèles existants de leadership.

Henry Fairlie a déclaré, avec Macaulay, que les partis en Amérique du Nord s'y entendent pour foncer mais ne savent pas s'arrêter; en d'autres termes, « tout est mis dans la voilure, et rien dans les ancres[64] ». Cependant, les problèmes que connaissent les Libéraux fédéraux dans l'Ouest et les Progressistes-conservateurs au Québec ont été des problèmes de voilure : les théories et les mesures concernant l'organisation, l'économie et le nationalisme. Il n'y a rien d'étonnant à ce que la question du leadership soit une préoccupation de la politique canadienne : les nominations en dépendent; l'organisation des partis est là pour le servir, et la politique en est le reflet.

Le défi que les partis canadiens ont dû relever a été d'affirmer et de maintenir leur prétention à une vocation nationale. À différentes époques et sous des leaders différents, l'unification du Canada s'est poursuivie par divers moyens : intégration des populations et des territoires grâce aux faveurs politiques locales personnellement contrôlées par des leaders tels que Macdonald et Laurier; politique d'accommodement des intérêts et des collectivités multiples par Mackenzie King et Saint-Laurent; et regroupement des Canadiens sous la barrière d'une seule nation pour en faire une même entité (malgré les deux langues et les nombreuses cultures) grâce aux politiques énoncées tout d'abord par John Diefenbaker, puis par Pierre Elliott Trudeau. Seul ce dernier modèle de leadership comportait une tentative d'intégration de toutes les populations et de tous les territoires. Dans le passé, le Québec, plus que n'importe quelle autre région du Canada, avait été traité différemment et avait été autorisé à suivre un développement distinct.

Cependant, la capacité d'unification d'un leadership politique acquis à l'unité canadienne, mais privé d'une assise géographique autre que l'ensemble de la nation, est défectueuse. En l'absence de chefs de parti provinciaux dont les responsabilités s'étendaient autrefois du Cabinet à la province et à la circonscription, et en l'absence de chefs qui avaient l'habitude de diriger la politique des circonscriptions grâce à la direction qu'ils exerçaient sur les notables locaux, les partis nationaux se trouvent maintenant coupés de l'électorat qui continue à être réparti entre 282 districts. Les appels à l'unité canadienne se font sur un plan horizontal, alors que l'électorat a une vision verticale de la politique. Les questions importantes qui se posent sont de savoir si une politique d'unité canadienne peut concorder avec la défense des intérêts locaux, et au cas où cela s'avérerait possible, si cette combinaison créera des partis nationaux dotés de plus grandes capacités d'unification.

La combinaison est possible si l'effet de mobilisation de l'appel à l'unité canadienne se fait sentir jusque dans les circonscriptions. Cela exigerait, naturellement, un niveau de débat et un mécanisme de régulation de celui-ci qui n'ont jamais existé jusqu'à présent sur le terrain de la politique locale. Comme nous l'avons déjà noté dans cette étude, l'énergie des circonscriptions est mise traditionnellement au service des campagnes électorales et du choix des candidats. Comme en témoigne l'expérience de chacun des deux vieux partis, ces dernières années, la lutte pour le leadership, et dans une certaine mesure les élections, montrent que l'opinion dans chaque circonscription n'est pas unanime et que le conflit des valeurs représentées par les diverses couches d'opinion crée des problèmes de légitimité lorsqu'il faut choisir entre plusieurs délégués ou candidats. L'adoption d'élections primaires serait un moyen de résoudre ces conflits au profit de l'harmonie des circonscriptions et de l'unité du parti national. L'avantage d'un affrontement

avant les élections dans les circonscriptions serait de permettre aux candidats à un poste de délégué au congrès de direction de faire valoir leurs vues sur les questions nationales devant les membres du parti. Dans l'état actuel des choses, le choix des délégués au congrès se fait dans les circonscriptions par le jeu de procédures qui ne font pas connaître les idées auxquelles adhèrent ces délégués mais qui font ressortir plutôt les qualités personnelles des candidats.

La politique canadienne moderne se caractérise plus par l'octroi de faveurs au sommet de la hiérarchie du parti qu'à la base. Les partis de l'époque qui a suivi la Confédération et de celle de la politique d'accommodement ont dû, en grande partie, l'unité de leur structure au patronage politique local. Cela est devenu presque impossible aujourd'hui. Les militants des circonscriptions sont probablement plus inspirés par leur attachement à l'unité canadienne d'un parti, et à ses mesures, par exemple le bilinguisme. En soi, cet attachement n'est pas suffisant pour le parti, que ce soit sur le plan local ou national. Ce qu'il faut, c'est l'effet unificateur et amplificateur des débats à l'échelon des circonscriptions, qui permettrait de réduire l'importance des questions relatives aux personnalités tout en donnant plus d'occasions d'exprimer son désaccord dans les rangs du parti au lieu de le faire en dehors. Actuellement, sans assise locale qui permette aux intervenants locaux d'adopter, de discuter les mesures d'unité canadienne ou de s'y opposer, le désaccord aussi bien que le soutien des circonscriptions se trouve étouffé, et on a l'impression, qu'au lieu d'émaner de l'électorat, ces mesures lui sont imposées.

La politique d'unité canadienne des Libéraux avait pour but d'entraîner l'adhésion du Québec mais elle a eu pour résultat d'aliéner l'Ouest. « L'unité du Canada » et un « pays de communautés » des Progressistes-conservateurs ont été des thèmes qui ont réussi dans le second cas mais échoué dans le premier. Pendant les vingt-cinq années où ils ont occupé le pouvoir et où ils ont eu la mainmise sur les nominations aux postes importants et sur les instruments des politiques, les Libéraux n'ont fait aucun progrès dans l'Ouest. Confinés dans l'opposition et sans accès aux leviers du pouvoir, les Progressistes-conservateurs ont été exclus du Québec pendant bien plus longtemps. Bien que comparables, les situations sont différentes : lorsqu'ils en avaient le choix, les Libéraux n'ont pas corrigé le tir pour s'assurer du soutien régional. Au lieu de cela, ils ont adopté des politiques d'envergure nationale afin d'apporter des changements fondamentaux à la Constitution et à l'opinion des citoyens. Le parti au pouvoir a réussi à regrouper partout un nombre élevé et croissant d'électeurs. Le combat politique a été redéfini, et la nation a pris le pas sur la région. Les questions linguistiques, l'énergie et l'assurance-maladie sont des questions d'importance nationale, en dépit du fait qu'elles ont une origine provinciale, à savoir, le Québec, l'Alberta et la Saskatchewan. Grâce à

elles, la région se trouve attirée dans l'orbite de la nation même si elle rejette les politiques d'unité canadienne, et c'est ainsi que, par le débat, se réalise l'unification nationale.

Annexe Tableaux 1–A1, 1–A2 et 1–A3

TABLEAU 1–A1 Résultats des élections fédérales de 1878 à 1984

Année	Parti qui a formé le gouvernement	Nombre total des sièges	Sièges occupés par les Conservateurs	Votes en faveur des Conservateurs (%)	Sièges occupés par les Libéraux	Votes en faveur des Libéraux (%)	Sièges progressistes	Votes en faveur des Progressistes (%)
1878	C	206	140	53	65	45		
1882	C	211	138	53	73	47		
1887	C	215	128	51	87	49		
1891	C	215	122	52	91	46		
1896	L	213	88	46	118	45		
1900	L	213	81	47	132	52		
1904	L	214	75	47	139	52		
1908	L	221	85	47	135	51		
1911	C	221	134	51	87	48		
1917	C[a]	235	153[b]	57	82[c]	40		
1921	L	235	50	30	116	41	65	23
1925	L	245	116	46	99	40	24	9
1926	L	245	91	45	128	46	20	5
1930	C	245	137	49	91	45	12	3
1935	L	245	40	30	173	45		
1940	L	245	40	31	181	51		
1945	L	245	67	27	125	41		
1949	L	262	41	30	193	49		
1953	L	265	51	31	171	49		
1957	P-C	265	112	39	105	41		
1958	P-C	265	208	54	49	34		

1962	P-C	265	116	37	100	37			
1963	L	265	95	33	129	42			
1965	L	265	97	32	131	40			
1968	L	264	72	31	155	45			
1972	L	264	107	35	109	38			
1974	L	264	95	35	141	43			
1979	P-C	282	136	36	114	40			
1980	L	282	103	32	147	44			
1984	P-C	282	211	50	40	28			
1878								1	2
1882									
1887									
1891								2	2
1896								7	9
1900									1
1904									1
1908								1	2
1911									1
1917									3
1921								4	6
1925								6	5
1926								6	4
1930								5	3
1935	7	9	17	4	1	9		7	3
1940	8	8	10	3				6	7
1945	28	16	13	4				12	12
1949	13	13	10	4				5	4
1953	23	11	15	5				5	4
1957	25	11	19	7				4	2
1958	8	9		2					1
1962	19	14	30	12					

TABLEAU 1–A1 (suite)

Année	Sièges du CCF et du NPD	Votes en faveur du CCF et du NPD (%)	Sièges du Crédit social	Votes en faveur du Crédit social (%)	Sièges du Parti de la recons-truction	Votes en faveur du Parti de la recons-truction (%)	Autres sièges	Autres votes (%)
1963	17	13	24	12				
1965	21	18	5	4	9[d]	5[e]	2	1
1968	21	17	0	1	14[d]	5[e]	0	1
1972	31	18	15	8				
1974	16	15	11	5			1	1
1979	26	18	6	5			0	2
1980	32	20	0	2			0	2
1984	30	19	0	0			1	

Source : Données tirées de l'ouvrage de Hugh G. Thorburn, *Party Politics in Canada*, 5e éd., Scarborough, Prentice-Hall, 1985, p. 349.

Notes : a Coalition née pendant la guerre
b Gouvernement
c Opposition
d Sièges créditistes
e Votes créditistes (%)

TABLEAU 1–A2 Pourcentage des sièges dans chaque région remportés par le parti au pouvoir aux élections générales canadiennes, de 1867 à 1984

		Pourcentage des sièges remportés par le parti au pouvoir dans l'ensemble du Canada et dans chaque région				
Élection	Parti au pouvoir	Canada	Ouest	Ontario	Québec	Provinces de l'Atlantique
1867	C[a]	55,8	—	56,1	69,2	29,4
1872	C	51,5	90,0	43,2	58,5	48,6
1874	L	64,6	20,0	72,7	50,8	79,1
1878	C	66,5	90,0	67,0	69,2	55,8
1882	C	66,2	72,7	59,3	73,8	67,4
1887	C	57,2	93,3	56,6	50,8	55,8
1891	C	57,2	93,3	52,2	46,2	72,1
1896	L	54,9	47,1	46,7	75,4	43,6
1900	L	62,0	70,6	39,1	87,7	69,2
1904	L	65,0	75,0	44,2	83,1	74,3
1908	L	60,2	51,4	41,9	81,5	74,3
1911	C	60,2	51,4	83,7	41,5	45,7
1917	U(C)	65,1	96,5	90,2	4,6	67,7
1921	l[b]	49,4	8,8	25,6	100,0	80,6
1925	l	40,4	33,3	13,4	90,8	20,7
1926	l	47,3	34,8	28,0	92,3	31,0
1930	C	55,9	44,9	72,0	36,9	79,3
1935	L	69,8	48,6	68,3	84,6	96,2
1940	L	72,7	59,7	67,1	93,8	73,1
1945	L	51,0	26,4	41,5	83,1	69,2
1949	L	72,5	59,7	67,5	90,4	73,5
1953	L	64,2	37,5	58,8	88,0	81,8
1957	p-c	42,3	29,2	71,8	12,0	63,6
1958	P-C	78,5	91,7	78,8	66,7	75,8
1962	p-c	43,8	68,1	41,1	18,7	54,5
1963	l	48,7	13,9	61,2	62,7	60,6
1965	l	49,4	12,5	60,0	74,7	45,5
1968	L	58,7	40,0	72,7	75,7	21,9
1972	l	41,3	10,0	40,9	75,7	31,2
1974	L	53,4	18,6	62,5	81,1	40,6
1979	p-c	48,2	73,8	60,0	2,7	56,3
1980	L	52,1	2,5	54,7	98,7	59,4
1984	P-C	74,8	76,2	70,5	77,3	78,1

Sources : Données tirées de l'ouvrage de Robert J. Jackson, Doreen Jackson et Nick Baxter-Moore, *Politics in Canada: Culture, Institutions, Behaviour and Public Policy*, Scarborough, Prentice-Hall, à paraître; chapitre X, fascicule nº 6 du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat, 28 juin 1983, section 10A:2.

Notes : a L/P-C : gouvernement majoritaire

b l/p-c : gouvernement minoritaire

TABLEAU 1–A3 Composition régionale du caucus du gouvernement et de la Chambre des communes — élections générales canadiennes, de 1867 à 1984

Élection	Parti au pouvoir	Composition régionale du caucus du gouvernement				Composition régionale de la Chambre des communes			
		Ouest	Ontario	Québec	Maritimes	Ouest	Ontario	Québec	Maritimes
1867	C[a]	—	45,5	44,6	9,9	—	45,3	35,9	18,8
1872	C	8,7	36,9	36,9	17,5	5,0	44,0	32,5	18,5
1874	L	1,5	48,1	24,8	25,6	4,9	42,7	31,6	20,9
1878	C	6,6	43,1	32,8	17,5	4,9	42,7	31,6	20,9
1882	C	5,8	38,8	34,5	20,9	5,2	43,3	31,0	20,5
1887	C	11,4	42,3	26,8	19,5	7,0	42,8	30,2	20,0
1891	C	11,4	39,0	24,4	25,2	7,0	42,8	30,2	20,0
1896	L	6,8	36,8	41,9	14,5	8,0	43,2	30,5	18,3
1900	L	9,1	27,3	43,2	20,5	8,0	43,2	30,5	18,3
1904	L	15,1	27,3	38,8	18,7	13,1	40,2	30,4	16,4
1908	L	13,5	27,1	39,8	19,5	15,8	38,9	29,4	15,8
1911	C	13,5	54,1	20,3	12,0	15,8	38,9	29,4	15,8
1917	U(C)	35,9	48,4	2,0	13,7	24,3	34,9	27,7	13,2
1921	I[b]	4,3	18,1	56,0	21,6	24,3	34,9	27,7	13,2
1925	I	23,2	11,1	59,6	6,1	28,2	33,5	26,5	11,8
1926	I	20,7	19,8	51,7	7,8	28,2	33,5	26,5	11,8
1930	C	22,6	43,1	17,5	16,8	28,2	33,5	26,5	11,8
1935	L	20,5	32,7	32,2	14,6	29,4	33,5	26,5	10,6
1940	L	24,2	30,9	34,2	10,7	29,4	33,5	26,5	10,6
1945	L	15,2	27,2	43,2	14,4	29,4	33,5	26,5	10,6
1949	L	22,6	29,5	34,7	13,1	27,5	31,7	27,9	13,0
1953	L	15,9	29,4	38,8	15,9	27,2	32,1	28,3	12,5

TABLEAU 1–A3 (suite)

Élection	Parti au pouvoir	Composition régionale du caucus du gouvernement				Composition régionale de la Chambre des communes			
		Ouest	Ontario	Québec	Maritimes	Ouest	Ontario	Québec	Maritimes
1957	p-c	18,8	54,5	8,0	18,8	27,2	32,1	28,3	12,5
1958	P-C	31,7	32,2	24,0	12,0	27,2	32,1	28,3	12,5
1962	p-c	42,2	30,2	12,1	15,5	27,2	32,1	28,3	12,5
1963	l	7,8	40,3	36,4	15,5	27,2	32,1	28,3	12,5
1965	l	6,9	38,9	42,7	11,5	27,2	32,1	28,3	12,5
1968	L	18,1	41,3	36,1	4,5	26,5	33,3	28,0	12,1
1972	l	6,4	33,0	51,4	9,2	26,5	33,3	28,0	12,1
1974	L	9,2	39,0	42,6	9,2	26,5	33,3	28,0	12,1
1979	p-c	43,4	41,9	1,5	13,2	28,4	33,7	26,6	11,3
1980	L	1,4	35,4	50,3	12,9	28,4	33,7	26,6	11,3
1984	P-C	28,9	31,7	27,5	11,8	28,4	33,7	26,6	11,3

Sources : Adapté de l'ouvrage de Robert J. Jackson, Doreen Jackson et Nick Baxter-Moore, *Politics in Canada: Culture, Institutions, Behaviour and Public Policy*, Scarborough, Prentice-Hall, à paraître; chapitre X, fascicule nº 7 du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat, 28 juin 1983, section 10A:3.

Notes : Les chiffres de ce tableau ont été arrondis.

a L/P-C : gouvernement majoritaire

b l/p-c : gouvernement minoritaire

Notes

Traduit de l'anglais.

Cette étude a été écrite avant le triomphe du Parti progressiste-conservateur aux élections générales de septembre 1984. À l'automne de 1984, il était encore trop tôt pour prédire l'effet que le changement de gouvernement aurait sur les questions examinées dans cette étude.

1. Voir témoignages devant le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat, *Procès-verbaux et témoignages*, 2 juin 1983, p. 6 (intervenant : Peter Russell), 14 juin 1983, p. 34 (intervenant : Richard Simeon), 21 juin 1983, p. 14 (intervenant : R.M. Burns) et 28 juin 1983, p. 9 et 10 (intervenant : John Meisel).
2. Il ne faut pas exagérer la différence entre les deux fédérations nord-américaines. Les Américains, eux aussi, avaient un continent à conquérir, tout comme les deux peuples fondateurs de l'Amérique du Nord britannique ne pouvaient pas se permettre d'ignorer la question de la représentation. Nous n'en voulons pour preuve que le débat sur la composition du Sénat. Cependant, dans un cas, « la division fédérale des pouvoirs servait une fonction de représentation en créant une structure d'équilibre et d'influences mutuelles entre les deux principaux paliers de gouvernement » (Beer, 1978, p. 15), alors que dans l'autre, c'était le déséquilibre qui en était la caractéristique fondamentale. Car, comme le disait Jean-Baptiste Eric Dorion à propos du gouvernement fédéral envisagé, « tout est force et pouvoir » (Waite, 1963, p. 147).
3. Les dix volumes ont été écrits par Morton (1950), Masters (1950), Burnet (1951), Macpherson (1953), Mallory (1954), Mann (1955), Fowke (1957), Thomas (1959), S.D. Clark (1959) et Irving (1959). Certaines études de valeur sur les Libéraux et les Conservateurs ont été écrites par Granatstein (1967), Whitaker (1977), English (1977) et Wearing (1981). L'auteur de ce document a également écrit deux études sur le Parti libéral (voir Smith, 1975 et 1981).
4. Parmi les études les plus instructives, il convient de citer des ouvrages de Dawson (1958), Neatby (1963, 1976), Pickersgill (1975) et Munro et Inglis (1975). Voir également Thomson (1967), Diefenbaker (1977) et Graham (1960).
5. À cause des nombreuses années qu'il a passées comme chef de son parti, Mackenzie King a des vues sur l'organisation des partis qui ont manifestement une importance considérable pour cette étude. Cependant, comme le fait observer Whitaker (1977, p. 30) : « Cet homme, qui avait la réputation d'être le maître de l'ambiguïté dans ses déclarations publiques était au fond, du moins en ce qui concerne cette question, aussi incertain que l'étaient ses déclarations en public. »
6. Ils englobent dans ce chiffre tous les candidats locaux au même titre que les autres politiciens en renom.
7. Les médias ont toujours été très orientés dans leur choix de nouvelles relativement aux partis politiques : « la masse de renseignements dont nous disposons actuellement [sur les finances des partis] a été peu utilisée [par les médias]. Personne n'a procédé à un examen vraiment approfondi de l'origine des contributions faites au parti et de la manière dont elles ont peut-être évolué depuis [l'adoption de la *Loi sur les dépenses électorales* en] 1974 » (Seidle et Paltiel, 1981, p. 277).
8. Voir « Recruiting Candidates for Elected Office: How Parties Make Them Run », *Parliamentary Government*, vol. 2, nº 2, 1981, p. 12–14; voir également Smith (1981, p. 64 et 65).
9. Voir le témoignage de William Irvine devant le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat, *Procès-verbaux et témoignages*, 22 juin 1983, p. 13.
10. Les gouvernements se sont montrés plus actifs dans le domaine de la réglementation depuis la Seconde Guerre mondiale. Dans les Maritimes et dans l'Ouest du Canada, la Commission canadienne des transports a été ajoutée à la liste des « mauvais sujets » autrefois dominée par les banques et les compagnies de chemin de fer. La CCT n'est qu'un organisme parmi d'autres, notamment le ONE et le CRTC. Les rapports entre l'augmentation de la réglementation et le régionalisme mériteraient une étude. Schultz (1981) résume avec lucidité le conflit de principe inhérent aux « organismes de régle-

mentation et au régime fédéral ». Dans son témoignage devant le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat, *Procès-verbaux et témoignages*, 16 juin 1983, p. 12 et 13, Mawhinney fait allusion aux avantages comparés des commissions royales, des tribunaux administratifs et des corps législatifs en tant que chiens de garde du gouvernement, mais se déclare lui-même favorable aux organismes parlementaires à cause des avantages combinés de leur « légitimité constitutionnelle » et de leur rapidité.

11. Les critiques adressées à Laurier qu'on accusait de « dorloter » l'étranger, non pas parce qu'il était un « admirateur des institutions et de la citoyenneté britannique, mais à cause du fait qu'il était tout-puissant aux urnes » étaient courantes chez les Conservateurs jusqu'à la Première Guerre mondiale et pendant celle-ci (Smith, 1975, chap. 4).
12. À cet égard, on est tenté de dire que le Canada diffère radicalement d'un pays comme l'Allemagne de l'Ouest, dont la structure et les usages politiques ont été évoqués avec beaucoup d'intérêt ces dernières années et portés à l'attention des Canadiens. Même en dehors d'éléments qui marquent une distinction très nette entre chaque fédération — la seconde étant une nation petite, très peuplée, riche d'histoire, mais maintenant divisée, tandis que la première est un État transcontinental, multiculturel, colonisé grâce à des immigrations massives — l'intégration allemande est et a toujours été profondément administrative. Cela a eu un immense effet sur l'attitude des militants à l'égard de questions telles que le leadership, l'opposition au Parlement, la coopération intergouvernementale et les limites de l'esprit de parti. Pour une analyse utile de ces questions relativement à la République de Bonn, voir Dyson (1975) et Pridham (1973).
13. Le reste de ce paragraphe fait référence à ce qu'en dit Stewart (1980, 1982).
14. Il serait extrêmement utile pour l'étude du développement du Canada d'étudier de plus près les générations et les changements politiques. L'adaptation de la société est un élément crucial de l'expansion territoriale pacifique. Voir par exemple Prang (1983).
15. Pour les contrastes canadiens, voir Gillies (1981). La mobilité en question est particulièrement importante pour les nouveaux gouvernements qui recherchent des conseillers bien informés mais pas des bureaucrates. Voir à ce sujet *Colloque sur un nouveau Parlement, nouveau gouvernement, une fonction publique ancienne : le changement de la garde*, Ottawa, 25 octobre 1979. L'ignorance des hommes d'affaires à l'égard des méthodes gouvernementales est, depuis longtemps, un sujet de discussion chez les politiciens; voir Cartwright (1912, p. 340) et les documents d'archives du sénateur R.J. Stanbury, vol. 5, aux Archives publiques du Canada, en particulier celui de 1969 intitulé *The Attitudes of Businessmen*.
16. Voir « The MP as Broker: Business/Labour/Government Relations », *Parliamentary Government*, vol. 2, nº 1, 1980, p. 13–15.
17. À propos des bureaux de recherche des caucus, « un directeur faisait remarquer que le recrutement de personnel était une exigence politique importante. Il est difficile d'obtenir le meilleur regroupement des compétences lorsque c'est l'affiliation au parti qui est la principale considération » (Fish, 1983, p. 33).
18. C'est là l'opinion de Brooker Claxton, qui fut d'abord ministre de la Santé et du Bien-être social, puis ministre de la Défense nationale dans le Cabinet King et qui devait conserver le second portefeuille dans celui de Saint-Laurent; voir vol. 79 des documents d'archives de Claxton aux Archives publiques du Canada, en particulier sa note de service « What should the Liberals do? » (texte dactylographié, non daté, postérieur à 1957).
19. C'est la principale critique à propos du *Rapport Tremblay*, publié au Québec en 1957; voir Kwanyck (1973). Pour un exemple de critiques précises d'un programme déterminé, voir « Federal Grants to Universities » (Trudeau, 1968).
20. Le champ de cette étude ne permet pas d'examiner les contrastes régionaux dans le domaine de la démographie ethnique. L'importance de celle-ci pour l'évolution des partis politiques canadiens après 1950 mériterait cependant une étude. Les documents de la Fédération libérale nationale déposés aux Archives publiques du Canada contiennent de nombreux dossiers concernant des questions d'organisation ethnique, en particulier pour le sud de l'Ontario. À la connaissance de l'auteur de la présente étude, aucun chercheur ne s'en est encore servi.

21. Près de vingt ans plus tard, un autre ministre du gouvernement progressiste-conservateur se plaignait lui aussi du « couloir des décisions » (décisions fondées sur une vue étroite). Voir F. MacDonald (1980, p. 30). La remarque aujourd'hui classique à propos des finasseries bureaucratiques se trouve dans Crossman (1979, p. 92, 148).
22. On peut trouver les détails de chaque série de réformes dans Smith (1981) et Wearing (1981).
23. Au moins, les réformateurs croyaient-ils qu'il s'agissait d'une nouveauté. Mackenzie King avait fait son entrée sur la scène politique nationale comme défenseur des réformes sociales, et des piliers du parti tels que C.G. Power insistaient depuis longtemps sur la nécessité d'une réforme électorale. Voir Ward (1966).
24. Il y avait déjà quelque chose de prophétique dans la remarque faite sur cette tendance; elle émanait comme d'habitude de Innis (1946, p. 85) : « Il se peut que les sondages Gallup aient rendu la politique plus absorbante. Mais les statistiques se sont montrées particulièrement dangereuses pour la société moderne car elles ont renforcé le culte de l'économique et affaibli les autres sciences sociales et les humanités. »
25. Selon Siegel (1983), « les « médias modernes » sont devenus des agents de dénationalisation car ils servent de véhicule aux valeurs culturelles étrangères, tout particulièrement américaines ».
26. À quelques rares exceptions près, les commentateurs ont tendance à négliger l'importance de l'immigration lorsqu'ils parlent du développement politique du Canada et le comparent à celui de pays colonisés de longue date. Par exemple, entre 1931 et 1976, les chiffres nets de l'immigration en Saskatchewan ont toujours été négatifs, alors que l'Ontario et la Colombie-Britannique continuaient à croître grâce à elle. Pour les autres provinces, les totaux nets ont varié. Voir Leacy (1983, ann., p. 339–349).
27. Voir également le discours du député Edward Blake, ancien premier ministre de l'Ontario, devant la Chambre des communes, *Débats*, 1885, p. 1180–1192.
28. Voir David MacDonald, « Is Lobbying MPs Worth the Effort? », *Parliamentary Government*, vol. 2, nº 1, 1980, p. 11.
29. Voir David Collenette et Ian Deans, « Westminster on the Rideau? », *Parliamentary Government*, vol. 3, nº 3, 1982, p. 5.
30. Le pourcentage est encore plus élevé dans la première moitié de la Confédération (Ward, 1963, p. 115–118). John Courtney (1973, p. 154) déclare qu'il est prouvé que le taux de renouvellement est en fait peut-être plus élevé au Parti libéral que chez les Progressistes-conservateurs ou les Néo-démocrates.
31. Voir « From Private Life to Public Life: Making the Transition », *Parliamentary Government*, vol. 1, 1979, p. 3–5.
32. La citation est de A.R. Huntington, député progressiste-conservateur, lors de sa déposition devant le Comité spécial de la Chambre des communes chargé d'étudier le Règlement, *Procès-verbaux et témoignages*, 30 novembre 1982, p. 40. Voir également David MacDonald, « Is Lobbying MPs Worth the Effort? », *Parliamentary Government*, vol. 2, nº 1, 1980, p. 12.
33. Voir Gibbins (1982, chap. 3). Les Canadiens ne devraient cependant pas se montrer difficiles dans le choix des caractéristiques du gouvernement américain sur lesquelles ils veulent mettre l'accent. Voir également les chapitres consacrés aux États-Unis dans Aberback *et al.* (1981). Ils soulignent, comme le fait Grodzins (1967), l'interpénétration des rôles de la bureaucratie et de la politique.
34. Voir Darcy McKeough, « Parliamentary Perceptions », *Parliamentary Government*, vol. 3, nº 3, 1982, p. 7.
35. Voir la déposition de Bill Blackie devant le Comité spécial de la Chambre des communes chargé d'étudier le Règlement, *Procès-verbaux et témoignages*, 6 juillet 1982, p. 35.
36. Ici et dans un chapitre sur « The Liberal View of the Constitution », Birch (1964) utilise le mot « libéral » lorsqu'il évoque des notions britanniques du XIXe siècle telles que un homme, une voix, un vote, la souveraineté du Parlement et la primauté du droit.
37. Voir les résultats des élections fédérales, tableau 1 en annexe.
38. Le nationalisme québécois a fait l'objet de nombreuses publications; l'ouvrage de Cook (1966) constitue une bonne introduction à ce sujet (en anglais). Quinn (1963) est

l'auteur d'une étude qui établit un lien précis entre le nationalisme et les partis politiques.

39. Tiré d'un article du *Canadian Forum*, janvier 1930, réimprimé dans R. MacGregor (édit.), *Constitutional Issues in Canada, 1900–1931*, Dawson, Londres, Oxford University Press, 1933, p. 135.
40. Les sept études ont été écrites par MacKinnon (1951), Beck (1957), Thorburn (1961), Donnelly (1963), Schindeler (1969), Noël (1971) et David E. Smith (1975).
41. D'après les calculs de l'auteur, sept articles ont été écrits par Spender (1938), Wrong (1924), Clark (1924), Reid (1936), Kraft (1944), Harvey (1944) et Forsey (1942).
42. Article d'Arthur Beauchesne dans la *Revue du Barreau canadien*, 1944, p. 137–146.
43. Article d'Eugene Forsey dans *Saturday Night*, 20 mars 1948, p. 12 et 13.
44. Article de R.O. MacFarlane dans *The Dalhousie Review*, vol. 18, 1938–1939, p. 9–16. Deux autres questions qui reviennent régulièrement sur le tapis sont la modification du tracé des frontières provinciales et la sécession des provinces; voir Arthur Lower, « Nonsense — Our Big Provinces Behave Like Imperial Provinces and Should be Carved Up », *Maclean's*, 15 octobre 1948. La discussion de la sécession possible du Québec a inspiré une bibliographie volumineuse, mais c'est là un sujet qui n'est ni nouveau ni limité au Québec; voir, par exemple, Thompson Hardy, « Secession in Canada II: The Prairies », *Canadian Forum*, juin 1924, p. 266–268; F.C. Pickwell, « Prairie Chartists Drop Secession », *Saturday Night*, 28 mars 1931, p. 2; et S. Leonard Tilley, « Will the Maritimes Secede? », *Maclean's*, 15 août 1936, p. 17, 22–24.
45. Les déclarations des provinces des Prairies représentent plusieurs centaines de pages. L'argumentation en faveur de l'Alberta ne visait pas la commission Rowell-Sirois mais « le PEUPLE SOUVERAIN du Canada et ses gouvernements ». La déclaration de l'Ontario comporte une interprétation atrabilaire des demandes des autres provinces ou, comme le dit Hepburn, « la démolition des arguments présentés par les provinces soeurs ». *Statements by the Governments of Ontario to the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations* (déclaration du premier ministre), Toronto, 1983, p. 29.
46. Il y a toujours des exceptions à ce genre de généralisation, la plus récente et la plus instructive étant Morley *et al.* (1983).
47. On a énormément écrit sur la question; au nombre des ouvrages les plus intéressants à lire en premier lieu, on peut citer ceux de Simeon (1972), de Smiley (1980) et de l'Institut d'administration publique du Canada (1979). Voir également les publications abondantes et tout à fait pertinentes de l'Institute of Intergovernmental Relations (Université Queen's, Kingston, Ontario).
48. Les données fournies par Clarke *et al.* (1977, chap. 6) montrent bien l'écart qui s'était creusé. Le choix de l'électorat et l'image du parti correspondent exactement au virage pris par l'organisation des partis.
49. Comme exemple récent, voir le commentaire du leader libéral de la Colombie-Britannique lorsque le sénateur Ray Perrault a été écarté du Cabinet : « Dans les coulisses, une clique de Libéraux liés au Crédit social [. . .] étaient prêts à poignarder le sénateur Perrault. [Ils] sont étroitement liés aux Libéraux non seulement par mesure de commodité, mais par conviction, » (*The Globe and Mail*, 17 août 1983, p. 9).
50. La transformation, en 1961, du CCF, conjointement à l'action du Congrès du travail du Canada, à celle des mouvements d'agriculteurs et de Canadiens à tendance libérale, et d'où devait naître le NPD, pendant canadien du Parti travailliste britannique, a été un autre facteur important qui a contribué à saper son rôle traditionnel de contestation régionale. En fait, elle a créé une organisation à deux visages, dont l'un représentait les intérêts agraires provinciaux et l'autre, les intérêts ouvriers fédéraux qui, au grand dam de ses leaders, n'ont su s'intégrer que rarement à la politique nationale. McMenemy et Winn (1976, p. 81), en comparant la France et le Canada, écrivent que : « Le leadership de la gauche dans les deux pays [. . .] peut être issu du coeur de celui-ci, mais c'est à la périphérie que l'on trouve sa force électorale. »
51. Il importe de souligner le fait que les idées modernes inspirées par le sujet se ramènent simplement au fait qu'elles sont modernes. Voir sir Goronway Edwards (1964, 1965). Nous tenons à remercier notre collègue, Duff Spafford, d'avoir attiré notre attention

sur ces deux articles. Dans un roman « politique », *Felix Holt*, George Eliot note la persistance de l'attitude favorable à l'égard des élections « non contestées » jusqu'à l'époque qui suit la première loi sur la réforme, en 1832; voir George Eliot, *Felix Holt*, Londres, Penguin Books, 1972, p. 409 et 410.

52. *The Globe and Mail*, 9 novembre 1982, p. 7.
53. Voir la déposition devant le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat, *Procès-verbaux et témoignages*, 21 juin 1983, p. 75 (intervenant : Robert Stanfield), et 28 juin 1983, p. 28 (intervenant : John Meisel).
54. *The Globe and Mail*, 2 juillet 1981, p. 7.
55. Clarke *et al.* (1977, p. 31). Les mêmes auteurs notent également que les attitudes « symboliques » à l'égard de la collectivité, du régime et des autorités sont déplorablement faibles. Des entretiens avec 2 445 personnes ont révélé qu'aucune n'avait mentionné d'événements ni de personnalités nationales; toutes celles qui avaient parlé du gouvernement en général l'ont fait en termes neutres (la capitale, les immeubles du Parlement), et parmi celles qui ont fait allusion aux acteurs de la scène politique de l'époque, 40 % ont fourni des réponses neutres; 37 %, des réponses négatives et 23 % des réponses seulement affirmatives (*ibid*, p. 28). « En général, les partis et les politiciens qui dirigent le système politique sont considérés avec un certain dégoût par la majorité des membres du public (*ibid*, p. 31). »
56. Voir également *The Globe and Mail*, 17 août 1983, p. 9. Le besoin d'un équilibre s'est fait sentir très tôt et partout, même dans l'expédition au Soudan. Le plan de création d'une police montée à dos de chameau, dont les membres auraient été empruntés aux régiments de chaque province, avait été bien accueilli, en partie parce que les « diverses provinces avaient ainsi le sentiment d'être représentées »; le marquis de Lorne à Tupper, 27 février 1885 (Saunders 1916, 2:50).
57. Voir le témoignage de David Elton devant le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat, *Procès-verbaux et témoignages*, 14 juin 1983, p. 29.
58. Le mécontentement du public devant les nominations politiques faites avant le départ de Trudeau, en juin 1984, ont été un boulet qu'a eu à traîner son successeur John Turner, pendant toute la campagne électorale qui s'ensuivit. Le recours au pouvoir de nomination, afin de dominer ses opposants, comme l'a fait Pierre Trudeau, n'a rien d'original. À une époque où c'était une offense que de refuser une nomination comme agent électoral, Macdonald avait à maintes reprises utilisé des Libéraux pour pourvoir ces postes (Ward, 1963, p. 175).
59. Vivant, peut-être, mais avec bien peu d'espoirs. Lorsque le sénateur R.J. Stanbury, président du Parti libéral de 1969 à 1973, critiquait les pots-de-vin et les faveurs politiques en Nouvelle-Écosse, il se fit remettre à sa place par un partisan des Libéraux. « Bien sûr, la corruption existe ici. Tant que vous aurez un régime féodal, comme c'est le cas en Nouvelle-Écosse, vous aurez affaire à un système de privilèges, de pots-de-vin, de favoritisme avec son cortège de péchés et d'erreurs sur lesquels on passe l'éponge. » On changeait de gouvernement en Nouvelle-Écosse, lui dit-on, non « pour y améliorer la qualité de la vie mais pour voir si le successeur se montrerait un peu plus généreux dans le partage du butin [. . .] Ici, les décisions sont encore souvent prises par les « faiseurs d'opinion » qui passent la consigne, et cette consigne, il faut l'observer [. . .] Dieu a décrété qu'il y aurait des maîtres et des serviteurs. Donc, les maîtres ne pratiquent pas l'exploitation — ils sont [. . .] en mesure de résoudre les problèmes avec un minimum de charité, d'accorder des emplois, de punir en vous faisant mettre à la porte, et de vous récompenser, ce qui n'est que juste, pour de longs et loyaux services — une montre, un petit article dans le journal, un dîner, un chèque de 25 $, etc. » Son correspondant concluait que ce qu'il fallait c'était un autre Diefenbaker (qui, vraisemblablement, appartiendrait au Parti libéral) qui pourrait « montrer [. . .] à tous ces humbles [. . .] quel était leur potentiel », (Archives publiques du Canada, documents Stanbury, vol. I, « W.A. Lindsay à Stanbury », 6 octobre 1969).
60. Une nouvelle étude théorique sur le fédéralisme (King, 1982, p. 88 et 89) appuie cet argument.
61. *The Globe and Mail*, 17 août 1983, p. 9.

62. Voir le témoignage devant le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat, *Procès-verbaux et témoignagnes*, 21 juin 1983, p. 41 (témoin : le sénateur George McIlraith), 2 juin 1983, p. 25 (intervenant : le sénateur Hartland de Montarville Molson).
63. Sur la question des congrès, voir Courtney (1973).
64. Henry Fairlie, « Letter from Washington », *Encounter*, janvier 1973.

Bibliographie

Aberback, Joel D., Putnam, Robert D. et Rockman, Bert A., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1981.

Acheson, T.W., « The Maritimes and Empire Canada » dans David Jay Bercuson (édit.), *Canada and the Burden of Unity*, Toronto, Macmillan, 1977, p. 87–114.

Association du Barreau canadien, *Report of the Canadian Bar Association Committee on the Reform of Parliament: Parliament as a Lawmaker*, Ottawa, Association du Barreau canadien, 1982.

Bakvis, Herman, *Federalism and the Organization of Political Life: Canada in Comparative Perspective*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, 1981.

Beck, J. Murray, *The Government of Nova Scotia*, Toronto, University of Toronto Press, 1957.

Beer, Samuel, « Federalism, Nationalism and Democracy in America », *American Political Science Review*, vol. 72, mars 1978, p. 9–21.

Bercuson, David Jay, *Canada and the Burden of Unity*, Toronto, Macmillan, 1977.

Bernard, André, *La politique au Canada et au Québec*, 2e éd., Montréal, Les Presses de l'Université du Québec, 1977.

Birch, A.H., *Representative and Responsible Government: An Essay on the British Constitution*, Toronto, University of Toronto Press, 1964.

Blondel, J., *Voters, Parties, and Leaders: The Social Fabric of British Politics*, Londres, Penguin Books, 1963.

Boadie, Bertrand et Birnhaum, Pierre, *The Sociology of the State*, traduit par Arthur Goldhammer, Chicago, University of Chicago Press, 1983.

Brodie, M. Janine et Jenson, Jane, *Crisis, Challenge and Change: Party and Class in Canada*, Toronto, Methuen, 1980.

Brodie, M. Janine et Vickers, Jill, « The More Things Change: Women in the 1979 Federal Election » dans Howard R. Penniman (édit.), *Canada at the Polls, e.c. 1979 and 1980: A Study of the General Elections*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute, 1981, p. 322–336.

Burnet, Jean, *Next Year Country*, Toronto, University of Toronto Press, 1951.

Burnham, Walter Dean, *The Current Crisis in American Politics*, New York, Oxford University Press, 1983.

Burns, James MacGregor, *The Vineyard of Liberty*, New York, Knopf, 1982.

Cairns, Alan C., « The Electoral System and the Party System in Canada, 1921–1965 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 1, mars 1968, p. 55–80.

Cartwright, Sir Ricard, *Reminiscences*, Toronto, William Briggs, 1912.

Churchill, Gordon, « Deux Nations or One Canada: John Diefenbaker at the 1967 Conservative Convention », *Canadian Historical Review*, vol. 64, no 4, 1983, p. 597–604.

Clark, A.B., « The Single-Chamber Legislature of Manitoba », *National Municipal Review*, vol. 13, avril 1924, p. 225–233.

Clark, S.D., *Movements of Political Protest in Canada, 1640–1840*, Toronto, University of Toronto Press, 1959.

Clarke, Harold D., Campbell, Colin, Quo, F.Q. et Goddard, Arthur (édit.), *Parliament, Policy and Representation*, Toronto, Methuen, 1980.

Clarke, Harold D., Le Duc, Lawrence, Jenson, Jane et Pammett, Jon H., *Political Choice in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1977.

Clotfelter, James, « The Future of Political Parties as Organizations and Symbols », *Public Administration Review*, vol. 35, septembre-octobre 1975, p. 554–566.

Cook, Ramsay, *Canada and the French-Canadian Question*, Toronto, Macmillan, 1966.

Courtney, John, *Selection of National Party Leaders*, Toronto, Macmillan, 1973.

Creighton, Donald, *John A. Macdonald: The Old Chieftain*, Toronto, Macmillan, 1955.

Crossman, Richard dans Anthony Howard (édit.), *The Crossman Diaries: Selections from the Diaries of a Cabinet Minister, 1964–1970*; Londres, Methuen Paperbacks, 1979.

Dawson, R. MacGregor, *The Government of Canada*, 5e éd., révisée par Norman Ward, Toronto, University of Toronto Press, 1970.

———, *William Lyon Mackenzie King: A Political Biography, 1874–1923*, Toronto, University of Toronto Press, 1958.

DeVrees, Johan K., « In Pursuit of the Common Weal: A Theory of Emergence and Growth of the Political Party », *Acta Politica*, vol. 15, 1980, p. 191–218.

Diefenbaker, John G., *One Canada: The Tumultuous Years, 1962–1967*, Toronto, Macmillan, 1977.

Dion, Léon, *Prochaine révolution*, Montréal, Leméac, 1973.

Donnelly, M.S., *The Government of Manitoba*, Toronto, University of Toronto Press, 1963.

Dwivedi, O.P., *The Administrative State in Canada: Essays in Honour of J.E. Hodgetts*, Toronto, University of Toronto Press, 1982.

Dyson, Kenneth H.F., *Party, State, and Bureaucracy in Western Germany*, Beverly Hills, Sage Publications, 1977.

Edelman, Murray, *Politics as Symbolic Action: Mass Arousal and Quiescence*, Chicago, Markham Publishing Company, 1971.

———, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1964.

English, John, *The Decline of Politics: The Conservatives and the Party System, 1901–1920*, Toronto, University of Toronto Press, 1977.

Edwards, Sir Goronway, « The Emergence of Majority Rule in English Parliamentary Elections », *Transactions of the Royal Historical Society*, 5e série, vol. 14, 1964, p. 175–196.

———, « The Emergence of Majority Rule in the Procedure of the House of Commons », *Transactions of the Royal Historical Society*, 5e série, vol. 15, 1965, p. 165–187.

Fairlie, Henry, *The Life of Politics*, Londres, Methuen, 1968.

Finer, S.E., *The Changing British Party System, 1945–1979*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute, 1980.

Fish, Karen, *Parliamentarians and Science: A discussion Paper*, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, 1983.

Fletcher, Frederick J., *Les quotidiens et les affaires publiques*, vol. 7, Commission royale sur les quotidiens, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

Forsey, Eugene, « Sectional Representation in Maritime Provincial Cabinets since 1867 », *Public Affairs*, vol. 6, automne 1942, p. 23, 24 et 30.

Fowke, V.C., « Royal Commissions and Canadian Agricultural Policy », *Revue canadienne d'économique et de science politique*, vol. 14, mai 1948, p. 163–175.

———, *The National Policy and the Wheat Economy*, Toronto, University of Toronto Press, 1957.

Gibbins, Roger, *Regionalism: Territorial Politics in Canada and the United States*, Toronto, Butterworth, 1982.

Gillies, James, *Where Business Fails*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1981.

Graham, Roger, *Arthur Meighen: A Biography*, 3 vol., Toronto, Clarke, Irwin and Co., 1960.

Granatstein, J.L., *The Politics of Survival: The Conservative Party in Canada, 1939–1945*, Toronto, University of Toronto Press, 1967.

Grodzins, Morton, « American Political Parties and the American System » dans Aaron Wildavsky (édit.), *American Federalism in Perspective*, Boston, Little, Brown, 1967, p. 133–135.

Harvey, D.C., « Representation in the Assembly of Nova Scotia », *Public Affairs*, vol. 7, été 1944, p. 217–223.

Innis, H.A. (édit.), *Essays in Political Economy in Honour of E.J. Urwick*, Toronto, University of Toronto Press, 1938.

———, « The Rowell-Sirois Report », *Revue canadienne d'économique et de science politique*, vol. 6, novembre 1940, p. 562–571.

———, « On the Economic Significance of Cultural Factors » dans *Political Economy in the Modern State*, chap. 6, Toronto, Ryerson Press, 1946.

Institut d'administration publique du Canada, *Intergovernment Relations in Canada Today*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1979.

Irving, John A., *The Social Credit Movement in Alberta*, Toronto, University of Toronto Press, 1959.

Irwin, William P., « Representation and Apportionment », *Parliamentary Affairs*, vol. 21, été 1968, p. 226–245.

King, Anthony, « Political Parties in Western Democracies: Some Sceptical Reflections », *Policy*, vol. 11, nº 2, 1969, p. 111–141.

King, Preston, *Federalism and Federation*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1982.

Kornberg, Allan et Clarke, Harold D. (édit.), *Political Support in Canada: The Crisis Years*, Durham, Duke University Press, 1983.

Kornberg, Allan, Smith, Joel et Clarke, Harold D., *Citizen Politicians — Canada: Party Officials in a Democratic Society*, Durham, Carolina Academic Press, 1979.

Kornberg, Allan et Wolfe, Judith D., « Parliament, the Media and Polls » dans Harold D. Clarke *et al.* (édit.), *Parliament, Policy and Representation*, Toronto, Methuen, 1980, p. 35–58.

Kraft, Theodore, « The Civil Services in the Canadian Provinces », *Public Affairs*, vol. 7, été 1944, p. 217–223.

Kwavnick, David (édit.), *The Tremblay Report: Report of the Royal Commission of Inquiry on Constitutional Problems*, Toronto, McClelland and Stewart, 1973.

Leacy, F.H. (édit.), *Historical Statistics of Canada*, 2e éd., Ottawa, Statistique Canada, 1983.

Lipset, S.M., *Agrarian Socialism: The Co-operative Commonwealth Federation in Saskatchewan*, réimpression de l'édition de 1950, Garden City (N.Y.), Anchor Books, Doubleday and Co., 1968.

———, « Democracy in Alberta », *Canadian Forum*, vol. 34, 1954, p. 175–177 et 196–198.

———, « Radicalism in North America: A Comparative View of the Party Systems of Canada and the United States », *Les Mémoires de la société royale du Canada*, 4e série, vol. 14, 1976, p. 19–55.

Lovink, J.A.A., « Is Canadian Politics too Competitive? », *Revue canadienne de science politique*, vol. 6, nº 3, 1973, p. 341–379.

Lower, Arthur R.M., « Geographical Determinants in Canadian History » dans R. Flenley (édit.), *Essays in Canadian History Presented to G.M. Wrong*, Toronto, Macmillan, 1939, p. 229–252.

MacDonald, Flora, « The Minister and the Mandarins », *Options politiques*, vol. 1, nº 3, 1980, p. 29 et 31.

MacGuigan, Mark, *Reform of the Senate*, document de travail soumis au Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes pour l'étude de la réforme du Sénat, Ottawa, 1983.

MacKinnon, Frank, *The Government of Prince Edward Island*, Toronto, University of Toronto Press, 1951.

———, « On the Study of Politics in Canada » dans H.A. Innis (édit.), *Essays in political economy in honour of E.J. Urwick*, Toronto, University of Toronto Press, 1938, p. 147–165.

Macpherson, C.B., *Democracy in Alberta: Social Credit and the Party System*, Toronto, University of Toronto Press, 1953.

_____, *Democracy in Alberta: Social Credit and the Party System*, 2e éd., Toronto, University of Toronto Press, 1962.

Mallory, J.R., *Social Credit and the Federal Power in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1954.

_____, *The Structure of Canadian Government*, éd. revue et corrigée, Toronto, Gage Publishing, 1984.

Mann, W.E., *Sect, Cult and Church in Alberta*, Toronto, University of Toronto Press, 1955.

Masters, D.C., *The Winnipeg General Strike*, Toronto, University of Toronto Press, 1950.

McMenemy, John et Winn, Conrad, *Political Parties in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1976.

Meisel, John (édit.), *Papers on the 1962 Election*, Toronto, University of Toronto Press, 1964.

Meisel, John, *The Canadian General Election of 1957*, Toronto, University of Toronto Press, 1962.

_____, « The Larger Context: The Period Preceeding the 1979 Election » dans Howard R. Penniman (édit.), *Canada at the polls, 1979 and 1980: A study of the general elections*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute, 1981, p. 24–54.

Morley, J. Terrence, Ruff, Norman, Swainson, Neil A., Wilson, R. Jeremy et Young, Walter, *The Reigns of Power: Governing British Columbia*, Vancouver, Douglas and McIntyre, 1983.

Morton, W.L., *The Extension of the Franchise in Canada: A Study in Democratic Nationalism*, rapport annuel de la Canadian Historical Association, 1943, p. 72–81.

_____, *The Progressive Party in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1950.

Munro, John A. et Inglis, Alex I. (édit.), *Mike: The Memoirs of the Right Honourable Lester B. Pearson*, vol. 3, Toronto, University of Toronto Press, 1975.

Neatby, H. Blair, *William Lyon Mackenzie King: The Lonely Heights, 1924–1932*, Toronto, University of Toronto Press, 1963.

_____, *William Lyon Mackenzie King: The Prism of Unity, 1932–1939*, Toronto, University of Toronto Press, 1976.

Noel, S.J.R., *Politics in Newfoundland*, Toronto, University of Toronto Press, 1971.

Pammett, Jon H., « Elections » dans Michael S. Whittington et Glen Williams (édit.), *Canadian Politics in the 1980s*, Toronto, Methuen, 1981, p. 206–220.

_____, *Canada at the Polls: The General Election of 1974*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute, 1975.

Penniman, Howard R. (édit.), *Canada at the Polls, 1979 and 1980: A Study of the General Elections*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute, 1981.

Pickersgill, J.W., *My Years with Louis St. Laurent*, Toronto, University of Toronto Press, 1975.

Pinard, Maurice, *The Rise of a Third Party: A Study in Crisis Politics*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall, 1971.

Prang, Margaret, *The Family and Canadian Federalism*, communication présentée à la séance plénière SHC-ACSP, rencontre des sociétés savantes, juin 1983.

Pridham, Geoffrey, « The CDU/CSU Opposition in West Germany, 1969–1972: A Party in Search of an Organization », *Parliamentary Affairs*, vol. 25, printemps 1973, p. 201–217.

Pross, Paul, « Space, Function, and Interest: The Problem of Legitimacy in the Canadian State » dans O.P. Dwivedi (édit.), *The Administrative State in Canada: Essays in Honour of J.E. Hodgetts*, Toronto, University of Toronto Press, 1982, p. 107–129.

Quinn, Herbert F., *The Union-Nationale: A Study in Quebec Nationalism*, Toronto, University of Toronto Press, 1963.

Reid, Escott M., *The Rise of National Parties in Canada*, mémoires et procès-verbaux de la Société canadienne de science politique, vol. 4, 1932, réimprimé dans Hugh G. Thorburn (édit.), *Party Politics in Canada*, 4e éd., Scarborough, Prentice-Hall, 1979, p. 12–20.

———, « The Saskatchewan Liberal Machine before 1929 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 2, février 1936, p. 27–40.

Saunders, E.M., *The Life and Letters of the Right Honourable Sir Charles Tupper, Bart. K.C.M.G.*, 2 vol., Toronto, Cassell, 1916.

Saywell, John, *The Rise of the Parti-Québécois, 1967–1976*, Toronto, University of Toronto Press, 1977.

Scarrow, Howard A., *Canada Votes: A Handbook of Federal and Provincial Elections Data*, New Orleans, Hauser Press, 1962.

Schindeler, F.F., *Responsible Government in Ontario*, Toronto, University of Toronto Press, 1969.

Schultz, Richard, « Regulatory Agencies » dans Michael S. Whittington et Glen Williams (édit.), *Canadian Politics in the 1980s*, Toronto, Methuen, 1981, p. 320–322.

Seidle, F. Leslie et Paltiel, Khayyam Zev, « Party Finance, the Election Expenses Act, and Campaign Spending in 1979 and 1980 » dans Howard R. Penniman (édit.), *Canada at the Polls, 1979 and 1980: A Study of the General Elections*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute, 1981, p. 226–279.

Siegel, Arthur, *Politics and the Media in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1983.

Simeon, Richard, *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.

Simpson, Jeffrey, *The Discipline of Power*, Toronto, Personal Library, 1980.

Smiley, D.V., *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, 3e éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980.

Smith, David E., *Prairie Liberalism: The Liberal Party in Saskatchewan, 1905–1971*, Toronto, University of Toronto Press, 1975.

———, *The Regional Decline of a National Party: Liberals on the Prairies*, Toronto, University of Toronto Press, 1981.

Smith, Denis, « Prairie Revolt, Federalism and the Party System » dans Hugh G. Thorburn (édit.), *Party Politics in Canada*, 3e éd., Toronto, University of Toronto Press, 1972, p. 204–215.

Social Sciences Research Council, « The Political Economy of National Statistics », *Items* 36, no 3, 1982, p. 29–35.

Spender, Richard C., « The Unicameral Legislature of Ontario », *American Political Science Review*, vol. 32, février 1938, p. 67–80.

Stein, Michael, *The Dynamics of Right Wing Protest: Social Credit in Quebec*, Toronto, University of Toronto Press, 1973.

Stewart, Gordon, « John A. Macdonald's Greatest Triumph », *Canadian Historical Review*, vol. 63, no 1, 1982, p. 3–33.

———, « Political Patronage Under Macdonald and Laurier, 1878–1911 », *American Review of Canadian Studies*, vol. 10, 1980, p. 3–12.

Stursberg, Peter, *Diefenbaker: Leadership Gained, 1956–1962*, Toronto, University of Toronto Press, 1975.

———, *Diefenbaker: Leadership Lost, 1962–1967*, Toronto, University of Toronto Press, 1976.

Thomas, L.G., *The Liberal Party in Alberta: A History of Politics in the Province of Alberta, 1905–1921*, Toronto, University of Toronto Press, 1959.

Thomson, Dale, *Louis St. Laurent, Canadian*, Toronto, Macmillan, 1967.

Thorburn, Hugh G., *Politics in New Brunswick*, Toronto, University of Toronto Press, 1961.

Thorburn, Hugh G. (édit.), *Party Politics in Canada*, 4e éd., Scarborough (Ont.), Prentice-Hall, 1979.

Trudeau, Pierre Elliott, *Federalism and the French Canadians*, Toronto, Macmillan, 1968.

Van Loon, Richard J. et Whittington, Michael S., *The Canadian Political System: Environment, Structure and Process*, 3e éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1981.

Waite, P. (édit.), *Confederation Debates in the Province of Canada, 1865*, Toronto, McClelland and Stewart, 1963.

Ward, Norman, *A Party Politician: The Memoirs of Chubby Powers*, Toronto, Macmillan, 1966.

_____, *The Canadian House of Commons: Representation*, 3e éd., Toronto, University of Toronto Press, 1963.

_____, « The Government Party », recension du livre de R. Whitaker, *The Globe and Mail*, 22 octobre 1977*a*.

_____, « The Politics of Patronage: James G. Gardiner and Federal Appointments in the West, 1935–57 », *Canadian Historical Review*, vol. 58, no 3, 1977*b*, p. 294–310.

Wearing, Joseph, *The L-Shaped Party: The Liberal Party of Canada, 1958–1980*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1981.

Whitaker, Reginald, *The Government Party: Organizing and Financing the Liberal Party of Canada, 1930–1958*, Toronto, University of Toronto Press, 1977.

Whittington, Michael S. et Williams, Glen (édit.), *Canadian Politics in the 1980s*, Toronto, Methuen, 1983.

Wildavsky, Aaron (édit.), *American Federalism in Perspective*, Boston, Little, Brown, 1967.

Williams, John R., *The Conservative Party of Canada, 1920–1949*, Durham, Duke University Press, 1956.

Williams, Robert J., « Candidate Selection » dans Howard R. Penniman (édit.), *Canada at the Polls, 1979 and 1980: A Study of the General Elections*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute, 1981, p. 86–120.

Willison, Sir John, *Reminiscences: Political and Personal*, Toronto, McClelland and Stewart, 1919.

Wilson, John, « On the Dangers of Bickering in a Federal State: Some Reflections on the Failure of the National Party System » dans Allan Kornberg et Harold D. Clarke (édit.), *Political Support in Canada: The Crisis Years*, Durham, Duke University Press, 1983, p. 171–222.

Wrong, G.M., « A Contrast: The Single-House Legislature of Ontario », *National Municipal Review*, vol. 13, mars 1924, p. 169–172.

2

Le rôle des caucus des partis nationaux

PAUL G. THOMAS

Introduction

Un pays comme le Canada, où existent d'importantes disparités régionales, économiques et sociales, a besoin d'institutions qui, d'une part, permettront l'expression des différends et, d'autre part, faciliteront l'apparition d'un consensus national. Au risque de répéter un vieux cliché, il est vrai que le Canada est un pays difficile à gouverner. Les déceptions provoquées par les politiques du gouvernement national et les tensions entre régions sont des éléments qui reviennent régulièrement dans la vie politique canadienne. En ce qui a trait particulièrement aux Canadiens de l'extérieur du centre du Canada, l'incapacité des institutions politiques nationales de refléter les préoccupations des citoyens et d'y satisfaire a provoqué le mécontentement aigu des régions. Les deux principaux partis politiques n'ont pas manifesté toute la souplesse voulue pour exprimer pleinement la grande diversité du pays. Les mouvements de contestation politique et les nouveaux partis politiques ont souvent fondé leur force d'attraction sur la défense de causes régionales.

Le choc des intérêts régionaux a semblé prendre de l'ampleur au cours des dix dernières années en raison du caractère régional de l'appui apporté aux partis à la Chambre des communes. Pour faire élire ses députés aux Communes, aucun des partis ne s'adressait à une clientèle véritablement nationale. Chacun se retranchait dans un château fort régional. Les Libéraux avaient la main haute au Québec, les Conservateurs dominaient l'Ouest, où le Nouveau Parti démocratique leur faisait toutefois une certaine concurrence. Les deux vieux partis se

partageaient la région de l'Atlantique. L'Ontario devint donc le véritable centre de la lutte politique et était considéré comme l'arbitre lorsqu'il s'agissait de déterminer les politiques à adopter. Les désaccords inévitables qui surgissaient au sujet des politiques nationales étaient amplifiés par un esprit partisan qui se manifestait en fonction de positions régionales. Toute la question des tarifs du Nid-de-Corbeau pour le transport des céréales, par exemple, ou celle du Programme énergétique national, n'opposaient pas seulement les Libéraux aux Conservateurs mais également l'Est à l'Ouest. Du fait du déséquilibre de la représentation des partis à la Chambre des communes, les institutions nationales ont perdu de leur capacité de réagir aux griefs émanant des régions. Les caucus des partis en sont venus à ressembler davantage à des blocs régionaux en lutte qu'à des organismes véritablement nationaux susceptibles de concilier les divergences régionales.

Considérant qu'ils n'avaient pas de représentation efficace au sein des institutions nationales, les Canadiens se sont de plus en plus tournés vers leurs gouvernements provinciaux, qui servent des relations intergouvernementales pour promouvoir et défendre leurs intérêts régionaux. Des études ont montré qu'Ottawa avait la réputation d'être plus isolé et moins sensibilisé aux problèmes que les gouvernements provinciaux. Conscients de l'appui que leur apportait la population, les gouvernements provinciaux se sont mis à insister de façon plus agressive pour obtenir des consultations préalables au sujet des politiques nationales et à exercer leur droit de critique de façon plus combative. Résultat : une amplification des différends entre le gouvernement fédéral et les provinces. L'affaiblissement apparent de la représentation politique de certaines régions à l'échelle nationale et les luttes intergouvernementales permanentes ont favorisé l'apparition de projets qui avaient pour but de réformer les institutions centrales afin de les rendre plus sensibles aux attitudes, aux préoccupations et aux exigences des régions.

Les réformateurs affectionnaient particulièrement les projets visant la modification du mode de sélection, de la composition régionale et des pouvoirs du Sénat[1]. Mais on s'est beaucoup moins préoccupé de modifier la Chambre des communes de façon à lui permettre de devenir un instrument plus efficace de représentation régionale. Certaines modifications au régime électoral, visant à mieux répartir la représentation géographique des trois partis politiques, ont été proposées et étudiées au cours des dernières années (Elton et Gibbins, 1980; Courtney, 1980; Irvine, 1979). L'adoption d'un scrutin libre sur toutes les questions, sauf celles constituant nettement un vote de confiance à l'endroit du gouvernement, a également été avancée. Il s'agissait de libérer les députés de l'esclavage présumé que constitue la discipline de parti (Canada, 1983, 1972; Forsey, 1974). La mise en valeur de l'apport des comités des Communes à la législation, à l'examen des dépenses gouvernementales et à l'évaluation permanente des programmes a principalement été étudiée en vue d'obliger l'exécutif à rendre davantage

de comptes, mais également afin d'accroître l'influence des représentants élus par la population. Diverses modifications du règlement de la Chambre des communes ont été proposées afin de permettre aux simples députés de présenter leurs idées au Parlement (et ailleurs) et, à l'occasion, de faire en sorte que ces idées servent de base aux mesures prises par le gouvernement.

Même si de telles propositions visent, en tout ou en partie, à accroître la sensibilité de l'exécutif et du Parlement aux positions régionales, elles se heurtent toutes à l'obstacle de la partisanerie et à la résistance des principaux intervenants en chambre, qui craignent des bouleversements politiques qui leur seraient nuisibles. La concentration du pouvoir dans un régime parlementaire de Cabinet et les aspects rigides de la discipline de parti freinent le changement et, ce faisant, privent souvent le régime politique de la souplesse qu'il lui faudrait pour tenir compte d'un régionalisme en plein essor.

Les partis politiques sont essentiels aujourd'hui au bon fonctionnement d'un gouvernement parlementaire de Cabinet : le fonctionnement du Parlement est fondé sur la présence de partis politiques en opposition, et les partis exercent une grande influence sur le régime parlementaire de Cabinet. En théorie, les partis facilitent le regroupement et l'expression organisée de la multitude d'opinions exprimées dans la société, en mobilisant le soutien nécessaire à des idées qui se réaliseront sous forme de lois et de dépenses. Les partis font également office d'énormes agences de placement aux fins du recrutement et de l'élection de particuliers à des postes publics.

Le parti qui réussit à obtenir la majorité des appuis à la Chambre des communes après une élection assume la direction du gouvernement, y compris la formulation de presque toutes les questions dont sera saisi le Parlement. Les autres partis forment une opposition visible et institutionnalisée, face au parti au pouvoir, un rôle que l'on considère précieux pour prévenir les abus possibles du pouvoir exécutif, pour permettre l'expression de l'opinion des minorités et pour assurer l'alternance pacifique du pouvoir. En plus de s'acquitter de ces fonctions générales, les partis forment la base de l'organisation et de l'exécution de la plupart des aspects des activités quotidiennes du Parlement. Certes, d'autres institutions partagent certaines de ces fonctions. Pour éviter de vanter indûment le rôle des partis, nous procéderons plus loin à une analyse de leurs résultats et de leurs échecs dans l'exercice de ces fonctions.

En dépit du rôle essentiel joué par les partis politiques dans le fonctionnement d'un gouvernement parlementaire fondé sur un système de Cabinet, il n'y a pas eu beaucoup d'études jusqu'ici sur le rôle des partis et sur l'organisation parlementaire. Il existe des dispositions organisationnelles et des fonctions partisanes importantes au sein du Parlement qui n'ont jamais fait l'objet d'une description complète, et encore moins d'une analyse en profondeur. La présente étude examine l'organisation et le fonctionnement des caucus parlementaires nationaux, parce que

c'est un aspect de l'organisation des partis dont on sait très peu de choses[2]. Le terme « caucus » désigne une réunion privée que tiennent à intervalles réguliers les députés et les sénateurs appartenant à un parti politique donné. Jusqu'ici, la plupart des sénateurs n'ont pas joué un rôle actif et influent dans les délibérations des caucus des deux principaux partis. Comme ils sont nommés et non pas élus, le public ne les considère pas comme des représentants régionaux légitimes et efficaces. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a jamais eu de sénateurs qui ont exercé de l'influence au caucus, que ce soit en raison de leur position au Cabinet, de leurs connaissances approfondies d'une question ou de leur importance en qualité de porte-parole d'une région.

Les dispositions relatives aux caucus ont évolué au cours des ans et sont devenues plus détaillées et plus officielles. Les caucus nationaux des trois principaux partis se réunissent le mercredi matin pendant les sessions du Parlement. Les caucus régionaux se réunissent habituellement avant les caucus nationaux et les deux principaux partis tiennent également des réunions périodiques de groupes sous-régionaux de députés et de sénateurs qui représentent certaines localités. Les trois partis ont maintenant institué des comités thématiques chargés de l'étude de grandes questions politiques; ces derniers se réunissent périodiquement, que la session soit en marche ou non. Au cours des dernières années, les trois partis ont tous tenu de temps à autre des réunions spéciales de leur caucus, d'une durée de plusieurs jours, et souvent organisées dans un endroit éloigné de la colline du Parlement.

Chaque caucus parlementaire remplit toute une gamme de fonctions. Dans l'examen de ces fonctions, la présente étude se concentrera sur les possibilités qu'offrent les caucus d'exprimer, de promouvoir et de concilier les attitudes, les préoccupations et les demandes régionales. La convention selon laquelle le parti doit afficher sa solidarité en public fait du caucus un cadre important où les points de vue des régions peuvent s'exprimer et la réalisation de l'harmonie interne se réaliser. Le caucus fait partie des institutions politiques qui sont censées permettre l'expression des différends tout en facilitant les ententes.

D'abord, nous décrirons les éléments essentiels d'un gouvernement parlementaire fondé sur le régime de Cabinet, en soulignant l'importance des partis politiques pour le fonctionnement de notre régime de gouvernement. Nous verrons les difficultés auxquelles fait face le système contemporain de gouvernement de parti et de Cabinet.

Dans la deuxième section, nous passerons en revue les origines et l'évolution du système de caucus au Canada. Manifestations épisodiques et non officielles au début, les caucus se sont transformés en organisations officielles et plus complexes dotées de rôles plus précis. L'influence du caucus au sein de tous les partis s'est accrue au fil des ans, mais l'évolution a été lente et inégale. Les caucus ont un rôle considérablement différent d'un parti à l'autre, en raison de la diver-

gence de l'évolution et des traditions des trois partis, en raison de la taille de leurs délégations parlementaires respectives et en raison de l'attitude de leurs dirigeants à l'égard de la participation du caucus dans la prise des décisions du parti. Compte tenu du caractère original de l'organisation et des activités des caucus, il est préférable d'examiner chaque parti politique séparément.

Même si tous les partis ont un caucus, celui qui exerce éventuellement la plus grande influence sur l'avenir du Canada est celui du parti au pouvoir. Or, étant donné que le Parti libéral a été au pouvoir pendant la majeure partie du XX^{e} siècle, c'est son expérience qui servira de base à l'étude du rôle du caucus du gouvernement, à la troisième section de cette étude.

La quatrième section renferme également un examen du rôle du caucus de « l'opposition loyale de Sa Majesté », fonction qu'a presque toujours occupée le Parti progressiste-conservateur au cours de ce siècle. Étant donné que l'opposition ne contrôle pas les lois et les dépenses du gouvernement, les réunions de son caucus servent à des fins quelque peu différentes de celles du gouvernement. On y met surtout l'accent sur les tactiques à employer pendant la campagne électorale permanente qui occupe essentiellement la plus grande partie des débats au Communes. Les échecs répétés des Progressistes-conservateurs dans leur lutte pour le pouvoir, ainsi que les conflits internes qui en ont découlé, ont eu des effets néfastes sur l'efficacité organisationnelle de leur caucus et sur le rendement du parti au Parlement.

Les partis de moindre importance sont assez bien établis sur la scène politique canadienne depuis au moins les années 1920. On prétend que la solidarité partisane imposée par les contingences du gouvernement parlementaire de Cabinet nuit à l'expression des points de vue régionaux au sein des deux principaux partis et que c'est ce qui explique l'apparition de partis secondaires qui jouissent d'un important soutien régional. En raison de leurs origines, des idéologies qu'ils ont véhiculées et de leur nombre restreint de membres, les caucus des partis secondaires ont été moins formels et moins structurés que ceux des deux principaux partis. Nous étudierons donc, dans la cinquième partie de cette étude, l'évolution et le rôle contemporain des caucus du Commonwealth coopératif fédéré (CCF) et du Nouveau Parti démocratique.

Enfin, dans la dernière section, nous résumerons les thèmes abordés, nous énoncerons certaines conclusions et nous ferons quelques réflexions sur la façon dont le rôle des caucus des partis pourrait être renforcé, si cela est jugé souhaitable[3].

Dans cette étude, nous nous servirons de trois concepts de base qu'il convient d'abord de décrire brièvement : il s'agit de la fonction de « représentation » et de la « réceptivité » des caucus des partis par rapport aux besoins et aux opinions des « régions ». Ces trois termes sont difficiles à définir puisqu'ils renvoient tous à des phénomènes complexes

et multidimensionnels interreliés et qui font partie de la vie quotidienne. Sans nous lancer dans un traité théorique poussé, il est nécessaire de clarifier ces concepts.

Qu'est-ce que la « représentation » et dans quelles circonstances peut-on affirmer qu'elle existe? Quand les membres du caucus reflètent l'éventail des principales disparités sociales et politiques du pays, on parle de « représentation ». Tel caucus améliorerait les perspectives d'une représentation efficace.

La représentation politique se manifeste à différents niveaux et d'une multitude de façons. En principe, la tenue régulière d'élections devrait fortement inciter les partis politiques concurrents à rester en contact avec l'opinion publique. Afin d'améliorer leurs chances de réélection, les députés soumettent des requêtes au gouvernement afin d'obtenir des projets de développement et d'autres avantages pour leur circonscription, ils agissent à titre d'intermédiaire auprès de la bureaucratie pour le compte de leurs électeurs et s'efforcent de rester en contact avec les groupements d'intérêt et les électeurs de leur circonscription. Cette conception plus étendue et plus exhaustive de la représentation correspond à une définition plus générale (Pitkin, 1967; Eulau et Wahlke, 1978) selon laquelle la représentation consisterait à agir dans l'intérêt des personnes représentées en tenant compte de leurs besoins.

Certes, cette définition ne dit rien de la façon dont le processus de représentation fonctionne dans les faits. Cependant, il est généralement admis que, pour que la représentation ait lieu, il faut que les mesures prises par le gouvernement tiennent compte des intérêts des citoyens. Jusqu'à récemment, le concept de « réceptivité » n'avait toutefois pas trouvé de définition adéquate. Eulau et Karps (1977) ont aidé à saisir toute la complexité de la notion de réceptivité sur la scène politique contemporaine en précisant quatre éléments.

On parle de « réceptivité politique » lorsqu'il y a correspondance valable entre les préférences d'une circonscription et les positions que prend le représentant de cette circonscription au Parlement. Si la circonscription et le député s'entendent parfaitement en matière de politique, peu importe comment cette entente est intervenue, il est certain que le représentant fait preuve de réceptivité. Lorsqu'il y a moins d'affinités entre les vues des électeurs et celles du député, la réceptivité du député en matière de politique devient discutable. Bien entendu, on revient aussi à l'éternel dilemme : le député devrait-t-il agir en fonction des désirs de ses électeurs (si ceux-ci peuvent être déterminés) ou en fonction de ce qu'il croit être dans le meilleur intérêt de ses électeurs. La question se complique d'autant plus que le système semble tenir à la loyauté du député envers son parti.

La « réceptivité en matière de service » s'évalue en fonction des avantages qu'un député réussit à obtenir pour ses électeurs. Il est un certain nombre de services que les députés et leurs électeurs considè-

rent probablement comme faisant partie intégrante du processus de représentation. Pour diverses raisons, la prestation de services aux électeurs a pris plus d'importance au cours des dix dernières années, et les crédits publics ont servi à financer les bureaux de circonscription et le personnel qui servent à soutenir l'augmentation de cette activité. Bon nombre de députés se servent de leurs bulletins d'information et rédigent des chroniques dans les journaux locaux pour informer leurs électeurs de lois susceptibles de les intéresser ou de leur être utiles. Les bulletins d'information annoncent également que le député est prêt à aider à résoudre les problèmes des électeurs lorsqu'ils doivent transiger avec la bureaucratie complexe de l'administration moderne.

Les députés et leur personnel peuvent consacrer un temps considérable à des cas particuliers de ce type. Que le député rende ce genre de services à ses électeurs pour améliorer ses chances de réélection, éprouver un sentiment de satisfaction personnelle s'il réussit à intervenir en faveur de ses clients ou parce qu'il est convaincu que le fait d'humaniser la bureaucratie constitue une part importante du travail des députés, cela n'a guère d'importance aux fins de la présente étude. L'essentiel, c'est que les efforts cumulatifs des simples députés (qui, au total, traitent probablement des centaines de milliers de cas par année) doivent certainement ajouter quelque chose à la perception qu'ont les citoyens de la réceptivité du système politique.

La « réceptivité de répartition » désigne les démarches qu'entreprennent les législateurs pour obtenir des avantages plus généralisés pour leurs circonscriptions grâce à des interventions dans l'appareil administratif et législatif. Les députés peuvent susciter des requêtes de subventions fédérales pour créer des emplois, pour attirer des industries, pour assurer des services de travaux publics ou pour tirer profit des dégrèvements d'impôt. (Au cours des dernières années, plusieurs programmes de création d'emplois ont permis au député local de jouer un rôle dans le traitement des demandes de subvention.) Lorsque la requête a été présentée, le député peut faire pression auprès de ministres ou de fonctionnaires en vue d'obtenir une décision favorable, puis il prendra part à l'annonce de la subvention ou à la levée de la « première pelletée de terre » du projet. Pour mieux jauger les perspectives offertes par les programmes gouvernementaux, les députés tentent habituellement d'obtenir une affectation aux comités permanents de la Chambre des communes qui touchent de plus près les intérêts économiques ou autres de leur circonscription. Par exemple, les députés qui représentent des régions à faible croissance siégeront au Comité de l'expansion économique régionale afin de se tenir au fait des modifications apportées aux lois et aux programmes du gouvernement et afin d'être en mesure de défendre les intérêts de leur région.

Le quatrième élément rattaché à la notion de réceptivité relève plus de la psychologie que du côté matériel. La « réceptivité symbolique » dési-

gne l'octroi à l'électorat d'avantages intangibles. La motion de représentation comporte un élément de confiance et d'appui à l'endroit du député élu, qui peut susciter cette attitude non seulement en apportant des avantages matériels à des particuliers ou à l'ensemble de ses électeurs, mais aussi grâce à des actes symboliques. Comme le souligne Robert E. Goodin (1984), les avantages symboliques sont rarement isolés des avantages d'ordre matériel. Lorsqu'un député annonce une subvention à l'emploi local, cette mesure comporte des éléments aussi bien tangibles que symboliques. Vouloir limiter les cas à une catégorie ou l'autre, c'est ne pas tenir compte de la valeur symbolique de pareilles mesures. Ce sont en grande partie les perceptions du bénéficiaire qui déterminent dans quelle mesure un avantage est symbolique. Les députés cherchent à accroître leur crédibilité et leurs appuis par toutes sortes de moyens, comme le fait de faire connaître leurs services, de prononcer à la Chambre des discours qui vantent les avantages de leur circonscription, ou de présenter des projets de loi d'intérêt privé, même si ces derniers n'ont aucune chance d'être adoptés. En dépit de leur futilité, de telles initiatives montrent que le député est sensible à l'opinion locale. De toute évidence, même un symbole peut se retourner contre celui qui l'utilise; le député doit donc éviter de trop mettre sa crédibilité à l'épreuve.

La réceptivité politique, habituellement considérée comme l'essentiel du rapport de représentation, n'est de toute évidence qu'un des éléments d'une représentation réussie. Il importe de reconnaître et d'étudier les autres dimensions de la notion de réceptivité, particulièrement dans un régime parlementaire de Cabinet, où le rôle du simple député dans l'élaboration des politiques est limité par des dispositions structurales qui permet à l'exécutif de dominer.

Le député ne tient pas toujours compte des besoins de ses électeurs en matière de répartition et de services, même s'il en tient compte en matière de politique. Ce qui importe dans la réceptivité symbolique, c'est que les électeurs se sentent représentés, que les autres éléments de cette notion soient ou non réalisés, puisqu'en réalité, ils chevauchent. En défendant les intérêts de ses électeurs en matière de politique, le député recherche également des possibilités de répartition. La fonction de représentation peut être remplie à titre officiel ou non, en public ou en privé. À la Chambre des communes, les députés peuvent recourir à des moyens officiels comme les questions, les délibérations, les projets de loi d'intérêt privé et les audiences des comités, ou emprunter les filières non officielles de son parti ou de tous les partis. Selon les circonstances, le député agira à titre de représentant privé ayant des rapports avec le corps exécutif ou encore en tant que membre d'un parti ayant des rapports avec un gouvernement de parti.

Enfin, il convient de clarifier un dernier terme. La notion de régionalisme peut revêtir plusieurs significations au sein du débat politi-

que. Comme l'ont souligné les membres de la Commission Pepin-Robarts sur l'unité canadienne (Canada, 1979), il y a lieu de faire une distinction fondamentale entre le régionalisme de fait et le régionalisme en tant que valeur. Le régionalisme de fait se contente de constater l'existence de diverses régions distinctes les unes des autres par leurs caractéristiques géographiques, économiques, sociales et politiques. Le régionalisme en tant que valeur consiste à percevoir l'existence de différentes régions au sein du pays et laisse souvent supposer que ces régions représentent un élément précieux de la vie politique et culturelle canadienne. Nous retiendrons dans cet ouvrage la définition plus ample proposée par Peter McCormick *et al.* (1981, p. 3–5) : le régionalisme est fonction d'une diversité territoriale qui parvient à se tailler une place importante sur la scène politique pendant un certain temps. McCormick et ses collègues font également une distinction entre voix régionale et pouvoir régional. Les auteurs soutiennent qu'il ne suffit pas que les positions régionales soient entendues; il faut aussi de temps à autre que les besoins et les exigences des régions obtiennent satisfaction. L'étude en question estime qu'on ne devrait pas chercher à acheter les régions à bon compte par des promesses ou des récompenses symboliques (elles ne l'accepteraient d'ailleurs pas). Même si les régions ne peuvent s'attendre à obtenir tout ce qu'elles demandent, elles sont en droit d'espérer avoir gain de cause de temps à autre et elles devraient se rendre compte que le processus d'élaboration des politiques n'est pas toujours truqué à leurs dépens. Dans le cas contraire, le problème de l'aliénation régionale deviendra encore plus aigu.

La présente étude ne se réclame pas d'une définition stricte de la région. La plupart des gens pensent aux provinces lorsqu'il est question de région, mais pour nous, le terme vise également des regroupements de provinces comme celles de l'Ouest ou de l'Atlantique. D'autre part, nous nous attarderons au sein des caucus, c'est-à-dire à l'expression politique des diversités territoriales à l'intérieur d'une province.

Les partis politiques et le gouvernement parlementaire

L'organisation est l'essence d'un parti politique. Cependant, on ne peut pas comprendre les partis en tant qu'organisations si on ne tient pas compte du contexte social et institutionnel dans lequel ils oeuvrent. Depuis longtemps, on considère les partis politiques comme des éléments essentiels d'un gouvernement représentatif et responsable. D'après Robert Dahl (1980, p. 74), « on peut affirmer sans exagération que la démocratie de représentation au sein de l'État rend la présence des partis politiques possible, avantageuse et inévitable ». Cependant, même si la présence des partis est inévitable et avantageuse, il n'est pas dit que les partis fonctionneront toujours bien, ni même adéquatement. Les observateurs avertis des vingt dernières années de vie politique

canadienne soutiennent que le fonctionnement des partis a laissé à désirer. On parle de « l'abdication » des partis politiques et de l'échec du système de parti, qui ne répondrait pas aux besoins du pays. Ce genre de condamnation sans appel et à l'emporte-pièce comporte certainement une part d'exagération. Les partis politiques sont des institutions à fonctions multiples et leur échec peut toucher davantage certaines fonctions plutôt que d'autres. Anthony King (1969) dresse la liste généralement reçue des fonctions attribuées aux partis politiques : l'organisation du vote; l'intégration et la mobilisation du grand public; le recrutement des dirigeants politiques; l'organisation du gouvernement; l'élaboration des politiques gouvernementales et le regroupement des intérêts. L'organisation du gouvernement comprend le maintien d'une opposition critique et permanente au sein d'un régime parlementaire de Cabinet. En pratique, ces fonctions ne sont pas entièrement distinctes et si l'on accorde trop d'importance à l'une, on risque d'en négliger une autre.

Les analystes du régime de partis au Canada semblent s'accorder à dire que c'est surtout la mobilisation et l'intégration du public, le regroupement des intérêts et l'élaboration de la politique de l'État qui ont récemment posé le plus de problèmes aux partis. Nous ne nous attarderons pas à la nature des lacunes des partis. Les affiliations aux partis sont plus faibles et moins cohérentes au Canada que dans plusieurs autres régimes démocratiques. Même si le régime de scrutin à la pluralité des voix accentue exagérément la composition régionale de l'appui apporté aux partis, la raison fondamentale pour laquelle les partis ne réussissent pas à remporter de sièges dans une région donnée tient à l'absence d'un appui populaire suffisant. Les partis ont du mal à générer des idées politiques, surtout parce qu'ils assujettissent l'élaboration des politiques à leur perception des priorités électorales. Les partis ne sont disposés ni à établir les organismes requis ni à dépenser l'argent qu'il faut pour élaborer de véritables politiques.

On estime généralement que pour ce qui est des trois autres fonctions — l'organisation du vote, le recrutement des dirigeants politiques et l'organisation du gouvernement — les partis s'en seraient mieux tirés. N'oublions pas que toutes les fonctions sont liées entre elles; ainsi, si les partis remplissent mal une de ces fonctions, cela peut avoir des conséquences néfastes pour les autres. Cette étude porte principalement sur le rapport entre les différentes fonctions des partis : promouvoir l'intégration nationale, regrouper les intérêts, élaborer la politique de l'État et jouer le rôle de gouvernement ou d'opposition au sein du régime politique.

De l'avis de nombreux critiques, les partis politiques ont presque trop bien réussi à assurer le cadre structural du gouvernement parlementaire moderne. En déterminant lequel de deux groupes partisans formera le gouvernement ou constituera l'opposition, les partis affectent de façon importante l'organisation du gouvernement. Ils dominent également le

fonctionnement quotidien du gouvernement parlementaire de Cabinet. Comme le dit Bagehot, le parti est devenu le maillon qui unit le Cabinet au Parlement et qui les régit tous les deux. C'est l'existence de partis politiques disciplinés et unis qui permet aux dirigeants de gouverner. Parallèlement, l'influence universelle des partis et de l'esprit partisan impose des limites à l'apport du Parlement en général, et des députés en particulier, au processus de gouvernement.

Dans un régime parlementaire de Cabinet, l'initiative revient aujourd'hui aux dirigeants du parti au pouvoir, c'est-à-dire au Cabinet. En principe, le Cabinet est responsable devant la Chambre des communes de l'orientation générale de la politique tandis que chaque ministre est responsable de l'administration de son ministère. Toutes les lois touchant l'allocation des crédits doivent émaner de la Couronne, c'est-à-dire (de nos jours) du Cabinet, et seuls les membres du Cabinet peuvent proposer des dépenses additionnelles pour le gouvernement. Si la majorité des députés manifestent un manque de confiance à l'endroit du gouvernement, cela entraîne la démission de ce dernier et la tenue de nouvelles élections ou peut-être, si le parti au pouvoir se trouve en situation minoritaire, son remplacement par un autre parti. En pratique, dans un gouvernement majoritaire, il n'y a pas de véritable danger, puisque les députés votent invariablement du côté de leur parti. C'est le premier ministre qui décide à quel moment seront déclenchées les élections à l'intérieur des cinq années qui constituent le mandat normal d'une législature. Certains soutiennent qu'un premier ministre peut brandir la menace d'une élection pour étouffer les dissensions au sein du Cabinet et du caucus. Cependant, le pouvoir de dissoudre le Parlement est une épée à double tranchant entre les mains du premier ministre; il a davantage à perdre que ses députés de l'arrière-ban, et le fait de se présenter devant la population avec un parti divisé ne peut que nuire à la réélection de son gouvernement. Il n'en reste pas moins que la possibilité de choisir le moment d'une élection est un avantage important dont seul peut se prévaloir le premier ministre.

En général, on estime que la source principale de la cohésion des partis à la Chambre vient du fait que le sort politique du gouvernement est théoriquement mis en jeu dans la plupart des votes. Un tel argument exagère l'effet des règles constitutionnelles sur le comportement quotidien des députés. Un gouvernement majoritaire risque rarement d'être défait, et les causes de la solidarité de parti semblent plutôt psychologiques que constitutionnelles. L'acceptation du vote partisan en tant qu'élément essentiel du régime parlementaire, la loyauté à l'égard du parti (notamment au cours des périodes difficiles) et la satisfaction qu'apporte à ses membres le bon fonctionnement du parti sont les fondements de la cohésion (Kornberg, 1967, p. 129–136).

Lorsque les désaccords au sein du parti au pouvoir deviennent trop graves, les dirigeants disposent de moyens de persuasion considérables. Nous avons déjà mentionné la menace d'élection. On peut également

refuser de nommer un député au Cabinet, faire campagne pour l'empêcher d'être réélu par son association de comté ou lui refuser des récompenses telles la nomination à un poste de secrétaire parlementaire ou de président de comité. Les partis d'opposition ont moins de récompenses et de punitions à distribuer et ils tolèrent la division dans leurs rangs. Il est difficile de savoir combien de députés refoulent leur désaccord par crainte de nuire à leur carrière en s'attirant l'hostilité des dirigeants. Quoi qu'il en soit, d'après les whips des partis, de telles sanctions ne servent pas souvent.

Les députés acceptent généralement de se soumettre à la discipline de parti, mais ils peuvent aussi y être encouragés par les tendances de la vie politique au sein d'un régime de partis. Au Canada, les campagnes électorales ont toujours été centrées sur les chefs des partis, mais cette tendance s'est accentuée depuis l'avènement des communications de masse, et plus particulièrement de la télévision. Les députés de l'arrière-ban reçoivent très peu de publicité. Ils sont élus pour faire partie d'une équipe qui s'engage à appuyer le chef et ses politiques, et ce n'est qu'exceptionnellement qu'ils peuvent se constituer un appui électoral indépendant (Irvine, 1982). L'empire qu'exerce le chef sur le caucus du parti a été renforcé lorsqu'on a décidé de choisir les dirigeants à l'occasion de congrès nationaux.

Les partis politiques disciplinés permettent de manipuler et de prévoir les événements, et on estime souvent que cela est indispensable, étant donné l'ampleur et la complexité extrêmes des gouvernements modernes. Même si la taille du gouvernement augmente depuis la Confédération, l'expansion a atteint son apogée après la Seconde Guerre mondiale. Une imposante fonction publique, de plus en plus professionnelle, a été mise sur pied. En outre, l'émergence d'une société pluraliste et plus populeuse a favorisé la prolifération de groupes de pression qui cherchent à obtenir du gouvernement des programmes et d'autres formes de soutien. On a assisté à l'apparition de réseaux perfectionnés qui assurent la communication et multiplient les contacts entre les organismes administratifs et les groupes de pression oeuvrant dans le même domaine. Pour être sûrs de ne pas perdre le contact avec l'opinion publique, les ministères et les organismes ont institué des comités consultatifs formés de spécialistes venant de l'extérieur du gouvernement. Les gouvernements se tiennent également au courant des multiples facettes de l'opinion publique par le recours de plus en plus fréquent à des sondages.

L'avènement de l'État « administratif » et « voué aux intérêts particuliers » a posé plusieurs difficultés en ce qui concerne le rôle parlementaire des partis politiques. Premièrement, ces tendances remettent en question la notion classique inhérente au système parlementaire selon laquelle le représentant élu constitue le principal agent de liaison entre les citoyens et leur gouvernement. Les organismes industriels, agri-

coles, syndicaux et autres ont réclamé de plus en plus de solutions nationales cohérentes à des problèmes qui ne pouvaient se régler à l'échelle locale en raison de l'interdépendance économique croissante des divers secteurs et régions du Canada (Pross, 1982). L'interaction entre les groupements d'intérêt et les ministres ou leurs ministères suppose un échange de renseignements, de connaissances et d'opinions spécialisés. Cette interaction précède habituellement en temps et en importance les étapes parlementaires du cycle politique. Ces discussions et négociations pré-parlementaires peuvent éliminer les aspects les plus controversés des projets de loi, ce qui explique dans une certaine mesure l'absence de différends au sein du parti au pouvoir. Il pourrait être politiquement nuisible pour un caucus gouvernemental de désavouer des orientations qui sont le fruit de longues négociations. La représentativité du gouvernement est en jeu lorsqu'on fait trop confiance aux connaissances spécialisées des grands organismes de renseignements, qu'ils soient publics ou privés. Compte tenu du roulement de ses députés et du fait qu'il ne peut se prévaloir de l'expertise mise à la disposition de l'Exécutif, le Parlement peut difficilement venir à bout du volume et de la complexité de la chose politique contemporaine.

Au fur et à mesure que l'interventionnisme du gouvernement et la combativité des partis s'amplifiaient, on a vu se renforcer l'influence du gouvernement sur les procédures de la Chambre des communes. Afin d'accélérer l'examen d'un ordre du jour de plus en plus chargé, les gouvernements successifs ont apporté depuis le début du siècle des changements au règlement : restriction considérable du droit des simples députés de faire dévier les initiatives du gouvernement par des motions d'ajournement (1906); institutions du pouvoir du gouvernement de mettre un terme aux délibérations par une motion de clôture (1913); établissement de limites de temps à la durée des discours des simples députés (1927, 1955, 1960, 1982) et réduction progressive (1955, 1960, 1965, 1968) du nombre de jours consacrés aux activités parlementaires d'envergure comme les débats sur le discours du trône et sur le budget. Les projets de loi privés présentés par de simples députés, qui constituaient la principale source d'activité législative au siècle dernier, ont pris de moins en moins de place au calendrier parlementaire et ont perdu presque tout usage à titre de véhicule de la participation des députés de l'arrière-ban au processus législatif (Cordeau, 1979).

Avant 1965, les règles parlementaires niaient l'existence de partis politiques. La fiction fut abandonnée cette année-là avec la création, en vertu du règlement, d'un comité de travail regroupant tous les partis (Courtney, 1978). Reconnu depuis lors comme un élément du processus parlementaire, la répartition des périodes consacrées à l'étude des projets de loi (selon les articles 75A, 75B ou 75C du règlement) fait l'objet de négociations entre les leaders des trois partis à la Chambre. À maints égards, le règlement est devenu une arme politique dans la lutte entre les

partis; comme l'ont montré les incidents récents au cours desquels la sonnerie de la Chambre a retenti sans arrêt, il ne s'agit pas d'un instrument sur lequel le parti au pouvoir exerce une emprise absolue. Si le règlement n'avait pas été rendu plus sévère, l'assemblée législative serait devenue un véritable goulot d'étranglement à une époque très active pour le gouvernement. Cependant, la participation des simples députés à plusieurs étapes du processus législatif s'en est trouvée restreinte, bien que la croissance d'un système de comités plus actifs et plus influents ait équilibré cette tendance depuis 1968 (Stewart, 1977; Jackson et Atkinson, 1980).

En résumé, le gouvernement parlementaire est devenu essentiellement un gouvernement de parti. Les partis jouent un rôle essentiel quand il s'agit de déterminer qui dirigera le gouvernement et qui occupera les postes publics. Le parti au pouvoir prend l'initiative de formuler la politique de l'État, mais seulement après qu'une imposante bureaucratie ait filtré les avis émanant de l'extérieur et de groupements d'intérêt puissants, y compris les gouvernements provinciaux. Le rôle des caucus des partis ne peut être bien compris si l'on ne tient pas compte de ces facteurs extérieurs. L'importance des caucus en tant que foyers de discussion s'est accrue du fait que les simples députés ont de moins en moins la possibilité de défier la discipline de leur parti au cours des activités parlementaires officielles.

Les origines et l'évolution des caucus des partis

Même si la plupart des observateurs contemporains estiment tout naturel, voire inévitable, que les partis jouent un rôle prédominant au Parlement, cela n'a pas toujours été le cas. En effet, les partis ont déjà eu beaucoup moins de poids dans la vie parlementaire canadienne. Le Canada ayant été la première colonie britannique à obtenir son indépendance et à combiner une structure parlementaire de Cabinet avec une division fédérale des pouvoirs, il a dû instaurer un système d'organisation et de solidarité de parti sans pouvoir se reporter à des précédents dans d'autres pays. Même en Grande-Bretagne, le terme caucus n'a été utilisé qu'à la fin du XIX^{e} siècle et il désignait alors des réunions consacrées à l'administration électorale et non pas à l'organisation parlementaire. Au XIX^{e} siècle en Grande-Bretagne, les membres du parti au pouvoir participaient à des réunions spéciales pendant les séances du Parlement, mais la communication lors de ces réunions était unilatérale, les dirigeants du parti se contentant d'y informer leurs partisans de décisions déjà prises (Norton, 1979). Au Canada, le système de caucus présentait à ses débuts des caractéristiques similaires. Mais bientôt, tant pour ce qui est de leur organisation que de leur rôle, les caucus parlementaires canadiens sont passés d'une forme simple et non officielle à l'état d'organismes officiels dotés de réunions régulières,

d'agents élus et d'un système de caucus régionaux et de comités thématiques.

Au cours des vingt ou trente premières années après la Confédération, le système de parti canadien n'était pas pleinement développé; il n'avait pas de portée véritablement nationale. Des particuliers étaient recrutés et appuyés, en vue de leur élection à la Chambre des communes, par les élites locales, auxquelles ils étaient plus réceptifs qu'à la direction nationale du parti. Étant donné que la taille des circonscriptions et de l'électorat était alors beaucoup plus petite qu'aujourd'hui, les députés pouvaient bien connaître presque tous leurs électeurs. Les groupes régionaux, religieux et ethniques s'identifiaient à des représentants bien précis au Parlement. La discipline de parti était faible au sein de la Chambre des communes. J.D. Edgar, qui assumait au cours des années 1870 le rôle non officiel de whip du Parti libéral à la Chambre des communes, décrit la Chambre comme un terrain où s'affrontaient des factions indisciplinées, chacune comptant un nombre élevé de députés qui n'acceptaient pas facilement de recevoir des ordres (Stamp, 1964).

C'est donc dire que l'adoption des mesures gouvernementales était loin d'être assurée comme elle l'est aujourd'hui. Il existait aux Communes suffisamment de « moutons noirs », de « branleux » et de « ministérialistes » (c'est ainsi que le premier ministre John A. Macdonald décrivait les indépendants) pour mettre de l'imprévu dans la vie du gouvernement. Par exemple, au cours des quatre premières sessions de la première législature, le gouvernement Macdonald a été défait six fois sur des projets de loi mineurs, deux fois sur des résolutions préalables à des projets de loi et deux fois sur des votes de crédits budgétaires. À cette époque, la définition de ce qui constituait une défaite du gouvernement était plus souple, ce qui signifie que le gouvernement Macdonald n'a pas jugé bon de démissionner ou de déclencher des élections à la suite de ces échecs politiques.

La dissidence des députés par rapport à la position de leur parti était plus fréquente au cours des premières législatures. En procédant à une étude des scrutins partagés tenus au cours de la première législature de 1867, Roman March (1974, p. 57 et 58) a constaté un taux de défection de 20 %; c'est donc dire que, sur la totalité des voix exprimées, dans 20 % des cas les députés n'ont pas voté avec la majorité des membres de leur parti. Par contre, le taux de défection n'était que de 1,4 % pour les deux sessions de la 26e législature (1963–1965) (Hoffman et Ward, 1970). Le temps considérable consacré aux motions émanant des députés montre également que les structures étaient moins définies à l'époque des premières législatures. Les affaires du gouvernement étaient loin de monopoliser l'ordre du jour parlementaire comme c'est le cas aujourd'hui : le gouvernement proposait relativement peu de projets de loi et bon nombre traitaient de questions locales, ce qui contribuait également au relâchement de la discipline des partis.

L'évolution des partis politiques nationaux et l'organisation des activités parlementaires en fonction de l'orthodoxie des partis se sont étalées sur plusieurs années. Thomas Hockin (1979, p. 8–17) estime que ce n'est qu'après l'adoption du scrutin secret et simultané en 1878 que tous les députés de chaque parti ont accepté d'agir comme les membres d'une équipe homogène. Le scrutin secret diminuait le risque d'intimidation des votants tandis que la tenue d'élections générales a pratiquement fait disparaître les « ministérialistes » aux tendances opportunistes. (Il s'agissait de personnes qui, pressentant l'issue d'une élection serrée, faisaient part de leur intention d'apporter leur appui au parti vainqueur.) L'extension progressive du droit de vote, qui s'était amorcée à la fin du XIX^e siècle, a contribué à la création de partis politiques nationaux. Afin de rejoindre un électorat plus vaste, les partis ont commencé à créer des organisations à l'échelle des circonscriptions pour recruter et faire élire des candidats. Les candidats en vinrent bientôt à dépendre de façon importante de l'approbation et du soutien de l'organisation du parti pour leur élection. À preuve, la disparition quasi totale du député indépendant : entre 1867 et 1888, 72 indépendants ont été élus alors qu'entre 1921 et 1961, il n'y en a eu que huit (March, 1974, p. 18 et 19).

D'après John English (1977, p. 15), un système de partis essentiellement nationaux a vu le jour après 1896, grâce aux efforts du chef libéral, Wilfrid Laurier (1896–1919), et de son homologue conservateur, Robert Borden (1901–1920). Ces deux dirigeants tenaient à transcender l'orientation strictement locale de la politique canadienne. Leur objectif consistait à dépasser l'opinion générale selon laquelle les partis politiques étaient des machines électorales, formées d'entrepreneurs politiques indépendants unis seulement à des fins de survie politique par le lien du favoritisme. À leur avis, les partis devaient plutôt susciter d'autres définitions de l'intérêt national et contraindre leurs députés élus à la mise en oeuvre de ces programmes d'envergure, une fois le parti porté au pouvoir. Afin de renforcer les partis et de redorer leur blason, les deux chefs entreprirent une série de réformes. Vers 1900 se dessina une tendance visant à séparer officiellement le financement du parti du poste de chef de parti, de façon à écarter tout soupçon de corruption. Laurier et Borden tentèrent tous deux d'établir des liens plus étroits entre les ailes nationale et provinciales de leur parti. Ils prirent également des mesures en vue d'éliminer le favoritisme dans la fonction publique, en dépit d'une campagne de résistance menée par plusieurs députés qui avaient l'habitude de récompenser leurs loyaux partisans en leur accordant des emplois au gouvernement.

Les deux chefs étaient conscients du problème que posait le déséquilibre régional des caucus parlementaires et tentèrent d'y remédier. Par exemple, Borden, qui n'avait que huit collègues du Québec lorsqu'il devint chef de son parti en 1901, s'empressa de s'adjoindre un lieute-

nant canadien-français. Afin de favoriser la collaboration fédérale-provinciale, il cultiva ses relations avec les premiers ministres conservateurs des provinces. Il sortit également du cadre de son caucus parlementaire pour recruter des candidats de talent et demander l'avis de groupes d'intérêts particuliers dont le nombre s'était multiplié avec la diversification croissante de l'économie.

Toutes ces mesures, destinées à donner une portée nationale aux partis et à orienter le débat politique en fonction de l'affrontement des grands courants d'opinion, ont échoué pour diverses raisons. L'une d'elles, et non la moindre, tenait au fait que Borden était convaincu que la politique de « marchandage » et le compromis étaient inacceptables. En formant la coalition unioniste, Borden croyait créer une organisation qui transcenderait les identités locales et qui définirait et représenterait clairement l'intérêt national. La coalition s'est toutefois effondrée en raison du ressentiment des groupes politiques qui en avaient été exclus, en raison de l'indignation du Canada français devant cette tentative de nier l'identité régionale, et du fait que Borden n'a pas réussi à accomplir ce qu'il avait promis. English (1977, p. 12) tire une importante leçon de cette époque :

> Trop souvent, les critiques modernes oublient qu'on a jadis voulu que le sens de la perspective, les conflits d'idées et la « créativité » deviennent les principaux éléments de la politique canadienne; ils oublient que même les auteurs de cette tentative ont admis son échec. Cette initiative n'a pas plus marqué le système de parti qu'un coup d'épée dans l'eau.

Les Canadiens privilégiaient manifestement la méthode conciliatrice de Mackenzie King, qui s'efforçait de louvoyer à travers les controverses sans trop indisposer les groupes qui avaient la moindre importance.

La tendance à l'hégémonie des partis nationaux a été ralentie par l'apparition du mouvement progressiste au cours des années 1920. Les Progressistes ont canalisé le ressentiment de l'Ouest canadien à l'égard des politiques nationales et, contrairement aux vieux partis, ont centré l'essentiel de leur programme sur des intérêts régionaux. En 1921, ils ont réussi à faire élire à la Chambre des communes soixante-cinq députés, dont la plupart représentaient l'Ouest (Morton, 1950, p. 127). Même si ce parti s'est finalement désagrégé, certains de ses membres se joignant alors au Parti libéral, il n'en a pas moins eu un effet permanent sur l'opinion canadienne dans le domaine des systèmes de parti. Les Progressistes soutenaient que l'ordre économique et politique de leur époque favorisait systématiquement le Centre du Canada, et c'était là un des arguments importants qu'ils invoquaient pour justifier leur opposition à cet ordre. La discipline de parti empêchait les représentants de l'Ouest d'exprimer à la Chambre des communes les points de vue de leur région. La souveraineté parlementaire, soutenait-on, était passée aux mains d'une majorité dont les représentants se réunissaient en secret au sein du

caucus gouvernemental. Au sein de ce groupe, la position des régions moins peuplées était inévitablement submergée par la majorité que représentaient les députés du Centre du Canada. Afin de restaurer la souveraineté du Parlement et de permettre aux positions régionales de s'exprimer plus librement, les Progressistes ont insisté sur le fait que les décisions du caucus ne devaient pas lier le gouvernement. Ils voulaient que le droit de regard sur les nominations soit arraché aux élites des partis grâce à la tenue de réunions d'investiture publiques et ouvertes. En outre, toujours d'après les Progressistes, les campagnes électorales devaient être financées par le gouvernement. Cela permettrait aux partis d'échapper à la domination de puissants intérêts économiques, et aux candidats locaux de jouir d'un peu plus de latitude face au bureau national du parti. Morton soutient que si les Progressistes avaient gagné sur toute la ligne contre le gouvernement de parti, le marchandage, les compromis et l'éventualité d'impasses seraient devenus les principaux éléments du processus parlementaire. En l'absence de majorités garanties, les Cabinets auraient été incapables d'adopter lois et prévisions budgétaires, dont le nombre allait d'ailleurs croissant. Même si les Progressistes sont loin d'avoir eu un tel effet, ils n'en ont pas moins exercé une influence importante. D'après Morton (p. 292) :

> Le système bipartiste n'a pas retrouvé sa vigueur initiale. Les règles et les conventions du Parlement prévoyaient la coexistence de plus de deux partis. L'électorat devint plus indépendant, au point d'ailleurs de frôler l'indifférence politique. Par rapport à la période précédente, l'autorité du whip et les liens du caucus se sont affaiblis. Ces phénomènes sont attribuables au mouvement progressiste, qui a ainsi laissé sa marque sur la vie politique canadienne.

La conclusion de Morton, laisse supposer que la solidarité de parti était moins importante qu'auparavant. Il ne s'ensuit pas nécessairement que les talents des membres des partis, particulièrement de ceux qui siégeaient dans les rangs du gouvernement, étaient mieux exploités. Les comptes rendus des activités des partis au cours des années 1930 et 1940 sont plutôt insuffisants et se prêtent mal aux grandes généralisations. Cependant, les mémoires de l'ancien ministre Chubby Power donnent un aperçu du fonctionnement du caucus libéral pendant la période où Mackenzie King était chef du parti. On attendait des députés de l'arrière-ban qu'ils fassent montre « d'une loyauté inébranlable lors des votes, et on [leur] donnait peu, sinon pas du tout, l'occasion d'exprimer [leur] point de vue personnel ou de dévier de la politique gouvernementale » (Ward, 1966, p. 263). Dans l'opposition de 1930 à 1935, les Libéraux étaient au départ assez mal organisés sous la direction prudente de King, qui hésitait à défier le puissant premier ministre, R.B. Bennett. Il semble que celui-ci ne dominait pas seulement les Communes, mais également son Cabinet et son caucus. Afin d'améliorer

les attaques des Libéraux, Chubby Power écrivit de nombreuses lettres à King au sujet de l'organisation du parti et de la stratégie à suivre au Parlement. Afin de faire participer plus directement les députés libéraux aux travaux de la Chambre, Power proposait la nomination d'un chef d'équipe pour le caucus, qui serait chargé de coordonner une série de groupes de travail, chacun doté d'un animateur et structuré par province et par sujet. Il soulignait que ces groupes devaient servir d'exutoire aux députés de l'arrière-ban, encourager leur participation et leur remonter le moral (p. 271) :

> Il n'est pas nécessaire que la discipline soit stricte. Le principal objectif serait d'intéresser les gars et, si possible, de les amuser. Il s'agit de susciter un certain esprit de compétition entre les groupes et, en donnant une chance à chacun, de l'amener à une coopération active. De temps à autre, les gars devraient avoir la chance de faire un peu d'obstruction, de retarder la présentation de prévisions, de s'opposer à un projet de loi, etc. En principe, les animateurs ne devraient jamais être d'anciens ministres.

King et le caucus acceptèrent sa proposition, mais Power se rendit compte que la mise en oeuvre du plan nécessitait du tact et de la patience (p. 277) :

> Parmi les députés de l'arrière-ban, certains nourrissent toujours du ressentiment à l'endroit de leurs collègues qui sont plus actifs. Par conséquent, il y a beaucoup d'antagonismes à l'endroit de ceux qui peuvent être considérés comme des arrivistes. . . C'est seulement en allant de l'avant et en laissant entendre que les directives ne venaient pas de moi mais bien du chef ou du caucus que le plan a pu faire un peu de progrès. Avec le temps, les députés ont toutefois fait de plus en plus preuve d'esprit d'équipe.

Dans l'opposition, King était disposé à confier l'organisation du caucus à quelqu'un comme Power tandis qu'il consacrait ses forces aux grandes questions de principe et à la reconstruction du parti en dehors du Parlement.

De retour au pouvoir après les élections générales de 1935, King se montra moins tolérant à l'égard de la liberté du caucus. Dans son autobiographie, Paul Martin (1983, p. 171–177) donne un aperçu du caucus libéral de 1935, lorsqu'il fut élu pour la première fois à la Chambre des communes. À son grand désarroi, Martin constata alors que le caucus mettait presque uniquement l'accent sur les manoeuvres parlementaires et les affaires du parti plutôt que sur la discussion des programmes. Les dispositions mises en place par Power lorsque le parti était dans l'opposition avaient de toute évidence été écartées. Et d'écrire Martin (p. 171) :

> Si, au départ, on a surtout mis l'accent sur les manoeuvres politiques, je crois que c'est en partie parce que le simple député n'avait presque pas l'occasion de prendre part à l'élaboration des politiques. Lorsque j'ai été élu, je croyais avoir non seulement à représenter ma circonscription mais

également à aider à trouver des réponses aux grands problèmes de l'heure. Les travaux des comités étaient beaucoup plus restreints qu'aujourd'hui : les projets de loi du gouvernement n'étaient pas présentés au caucus au préalable, il n'y avait pas de comité du caucus chargé d'examiner les politiques, et peu de députés de l'arrière-ban faisaient des efforts particuliers pour que les questions gouvernementales soient soulevées au sein du caucus — dont les réunions ressemblaient davantage à des séances de défoulement.

Le caucus était un « caquetage » de voix discordantes, d'observer Martin. Les députés de l'Ouest canadien formaient le groupe régional le plus actif au sein du caucus à cette époque. King était « le maître du caucus » et, à titre de chef, il exerçait avec beaucoup d'éclat son droit de résumer les discussions (p. 172 et 173) :

> King prenait toujours la parole pendant un temps considérable [. . .] il tenait compte de chaque argument afin de relier les divergences et il soulignait sans cesse combien il était difficile de gouverner le Canada et combien le pays était chanceux qu'il existe un Parti libéral pour s'en occuper. Nous terminions nos travaux avec force exclamations en remerciant le Seigneur tout-puissant d'avoir élevé un homme de cette trempe à la direction de notre parti. Quelques-uns des meilleurs discours de King ont été prononcés au sein du caucus; il s'en servait pour garder le parti uni et c'est sa puissante éloquence qui lui servait d'instrument.

Quand l'art oratoire ne suffisait pas à calmer les députés récalcitrants de l'arrière-ban, le whip du parti et le président du caucus (tous deux choisis par le chef) les dissuadaient de s'exprimer ouvertement, de poser des questions aux ministres à la Chambre ou d'imaginer trop de nouveaux programmes.

La vie au sein du caucus de l'opposition officielle ne semblait guère plus passionnante que du côté du gouvernement, même si les députés de l'opposition avaient au moins le plaisir d'attaquer régulièrement le gouvernement en public. En s'inspirant des idées qu'avait présentées Chubby Power au sujet de l'organisation de l'opposition, les Progressistes-conservateurs commencèrent, après 1945, à exploiter la notion d'une équipe organisée. Après avoir été choisi comme chef des Progressistes-conservateurs en 1942, John Bracken, ancien premier ministre du Manitoba, choisit de ne pas briguer immédiatement un siège à la Chambre des communes. Ses collègues estimèrent que cette décision avait donné mauvaise presse au parti et avait entraîné la détérioration du moral du caucus. Dick Bell, secrétaire particulier des deux chefs conservateurs précédents, écrivit à Bracken au sujet du risque que courait le parti de retomber dans « le même état de désuétude qui le caractérisait six mois auparavant[4] » Il ajoutait que :

> Le travail d'équipe n'est pas facile à garantir. D'après mon expérience au sein du parti, qui remonte à 1934, cet esprit d'équipe n'a jamais existé et j'ai

bien peur qu'il n'existera pas tant que nous ne veillerons pas à perfectionner l'organisation.

Le plan détaillé présenté par Bell pour régir l'organisation de l'opposition ne fut accepté qu'après les élections de 1945, moment où le caucus conservateur accepta la création de dix comités du caucus, chacun doté d'un président, d'un secrétaire et d'un nombre de membres pouvant varier de 17 à 25. Lorsque le gouvernement présentait des projets de loi, ils étaient renvoyés au comité approprié et le président de chaque comité du caucus devait organiser les attaques que l'opposition allait mener en Chambre au sujet de ce projet de loi. Les présidents des comités du caucus avaient également la responsabilité de procéder à l'examen attentif des prévisions budgétaires des ministères qui relevaient du domaine qui leur avait été confié. Les présidents des comités se réunissaient chaque lundi à midi avec le chef du parti afin de discuter de la politique globale du parti de manière à assurer la cohérence des réactions des porte-parole du parti.

En théorie, ces dispositions étaient censées présenter de nombreux avantages. Le fait d'intéresser davantage de députés aux travaux parlementaires du parti devait favoriser la spécialisation et l'acquisition de compétences. Par ailleurs, ce système devait permettre d'identifier et d'exploiter le talent des députés ministrables. Au moment des élections, le public considérerait l'équipe de l'opposition comme un gouvernement de rechange. La participation des membres éviterait les querelles intestines qu'avaient connues les caucus conservateurs d'autrefois.

Malgré tous les avantages théoriques qu'on lui attribuait, ce système n'a jamais bien fonctionné en pratique. D'après son biographe, M. Bracken n'était pas un bon chef de caucus, car il ne réussissait pas souvent à faire déboucher les réunions sur une entente au sujet des politiques à suivre (Kendle, 1979, p. 230–237). La participation des députés conservateurs aux réunions de leur caucus subit une baisse radicale en 1946 et en 1947 et le contingent pourtant plus petit du CCF fournit une opposition plus efficace aux Libéraux que celle des Conservateurs. À l'été de 1948, après avoir constaté qu'il ne jouissait plus de la confiance de son caucus, M. Bracken donna sa démission.

Les comptes rendus sur les activités des caucus pendant les années 1950 laissent supposer très peu de progrès. Sous la direction du premier ministre Louis Saint-Laurent, le caucus libéral était apparemment un groupe tranquille et docile. Les réunions du caucus servaient simplement à informer les membres des projets du gouvernement et à relever le moral des troupes, plutôt qu'à conclure des ententes sur les politiques qu'il convenait d'adopter (Hoffman et Ward, 1970, p. 161–167). Sous George Drew, le caucus conservateur devint de plus en plus désenchanté, principalement en raison des revers successifs du parti en 1949 et en 1953, mais aussi parce que son chef avait l'habitude de « restreindre les postes influents à un petit cercle de privilégiés » que ses

critiques appelaient « la vieille garde » (Perlin, 1980, p. 53). Le remplacement de Drew par John Diefenbaker et les victoires électorales des Conservateurs en 1957, 1958 et 1962 permirent au parti de se reposer pendant cinq ans des frustrations que connaît un parti d'opposition. Dans ses mémoires, M. Diefenbaker soutient qu'il cherchait à stimuler la participation du caucus et la discussion des politiques gouvernementales (*ibid.*, p. 80). Cela contredit toutefois les témoignages d'autres participants, qui soutiennent au contraire qu'à mesure que le gouvernement essuyait les critiques de l'extérieur, les discussions étaient de moins en moins tolérées au sein du caucus. En outre, le fossé s'élargissait entre M. Diefenbaker et ses députés québécois à propos de leur représentation insuffisante au sein du Cabinet et d'autres torts présumés, notamment le refus du premier ministre de leur accorder la formation d'un caucus régional distinct.

Au cours des années 1960, les deux principaux partis franchirent les premières étapes de la réforme. D'après une étude effectuée en 1965, le caucus libéral participa plus directement à l'élaboration des politiques sous la direction du premier ministre Lester Pearson (1963–1968) que cela n'avait été le cas sous la direction des chefs précédents. Pearson tenta de renforcer la participation du caucus en encourageant ses collègues du Cabinet à consulter les membres intéressés du caucus avant de présenter des projets de loi à la Chambre. Il institua également la tenue d'une réunion du caucus avant les sessions parlementaires afin de permettre aux députés libéraux de discuter d'avance des projets législatifs du gouvernement. Il semble que cette pratique ait été adoptée à l'instigation du ministre des Finances, Walter Gordon, qui était convaincu que le Cabinet et le caucus devaient entretenir des relations étroites. Cette formule fut abandonnée après quelques années, en raison de l'opposition d'autres ministres. Georges McIlraith, alors leader du gouvernement à la Chambre, se plaignait en 1966 à la Fédération libérale nationale de ce que le secret du caucus n'existait plus : il était impossible de confier aux députés des renseignements confidentiels[5].

Après le retour des Conservateurs sur les banquettes de l'opposition en 1963, Diefenbaker prit un certain temps avant d'accepter l'instauration d'un système de comités du caucus (Perlin, 1980, p. 80). Les comités étaient peu nombreux et se réunissaient de façon épisodique. À mesure que la contestation de son leadership s'amplifiait, Diefenbaker prenait personnellement de plus en plus de décisions en matière de politique et se fiait seulement aux conseils d'une poignée de loyalistes inconditionnels. Au fur et à mesure que ses problèmes internes s'aggravaient, le Parti progressiste-conservateur projetait une image de plus en plus divisée et désorganisée à la Chambre des communes.

Pour toutes sortes de raisons, ce n'est qu'à la fin des années 1960, avec l'accession de Pierre Trudeau et de Robert Stanfield à la direction des Partis libéral et progressiste-conservateur, que de véritables réformes

furent apportées aux caucus. Ces changements s'expliquent en partie par la complexité et la portée grandissantes des politiques gouvernementales, qui ont créé le besoin de comités plus spécialisés au sein des caucus pour que les députés du gouvernement puissent discuter intelligemment des questions de principe. L'opposition eut recours à des critiques désignés et à des comités d'orientation pour contrer les avantages dont jouissaient les ministres, qui pouvaient se prévaloir de l'appui spécialisé de la fonction publique[6]. L'opposition désirait également créer l'image d'une équipe de rechange prête à prendre en main le gouvernement dès son arrivée au pouvoir. Cette notion d'image revêtait une importance particulière par rapport aux médias d'information, lesquels (espérait-on) transmettraient à l'électorat l'image d'un groupe de dirigeants accomplis prêts à assumer des postes au Cabinet. Les porte-parole du parti devaient être prêts à démontrer, dans la mesure du possible, qu'ils maîtrisaient les questions de fond avec autant de facilité que les ministres au pouvoir. Il importait en outre que les représentants du parti ne se contredisent pas.

La professionnalisation de la carrière politique et l'accent mis sur la participation démocratique ont amplifié l'élan de la réforme à la fin des années 1960. À cette époque, la députation était devenue un poste à plein temps pour la plupart des députés, et une meilleure rémunération contribuait à attirer des particuliers mieux qualifiés issus de milieux plus variés. Ces députés plus jeunes et plus compétents — avocats, journalistes, universitaires et gens d'affaires — étaient souvent mécontents du rôle insignifiant qu'on attribuait traditionnellement au député de l'arrière-ban dans le processus législatif. Bon nombre d'entre eux s'étaient consacrés à une carrière parlementaire; ils ne s'étaient pas présentés uniquement pour passer un bref moment en politique avant de retourner à leur véritable emploi.

Comme plusieurs autres institutions au cours des années 1960, le Parlement a fait l'objet de critiques de plus en plus sérieuses, particulièrement après les sessions remplies d'amertume ternies par le scandale de la période Diefenbaker–Pearson. À compter de 1964, la Chambre des communes a institué une série de comités chargés d'étudier la réforme parlementaire. Après l'adoption de divers changements provisoires apportés au règlement de la chambre, le processus de réforme a finalement atteint son point culminant lors de l'adoption de changements majeurs en décembre 1968 (Stewart, 1977). En particulier, les comités permanents de la Chambre des communes devinrent plus actifs, parfois plus influents (Thomas, 1978, 1980). La délégation de tâches aux comités, qui pouvaient se réunir simultanément, a permis au Parlement de s'occuper avec plus de célérité du programme législatif et des dépenses croissantes du gouvernement; ce fut une véritable percée pour le simple député. En outre, les caucus des trois partis d'opposition ouvrirent des bureaux de recherche au début de 1969 grâce à l'aide financière promise dans le premier discours du trône du gouverne-

ment Trudeau, prononcé le 12 septembre 1968[7]. Encouragés par les améliorations apportées à leur situation et par les perspectives de la « démocratie de participation », les députés des deux principaux partis cherchèrent à s'impliquer encore davantage en apportant des changements au mode de décision du caucus.

En juin 1969, le caucus libéral tint une séance spéciale de deux jours afin de discuter de réformes. La réforme la plus novatrice adoptée à cette occasion visait à obliger les ministres à discuter du thème d'un projet de loi avec les députés intéressés avant que l'avant-projet ne fût étudié au sein du comité pertinent du Cabinet. En outre, le projet de loi proprement dit donnerait lieu à d'autres consultations avant de faire l'objet d'une deuxième lecture à la Chambre des communes. Afin de profiter de cette possibilité de participation plus poussée à l'élaboration des lois, le caucus mit sur pied six comités dont le mandat correspondait dans une certaine mesure à celui des comités thématiques du Cabinet et des comités permanents de la Chambre des communes. Chaque comité était composé d'un président, d'un vice-président (élu à chaque session par le caucus plénier), d'un secrétaire, des présidents des comités permanents correspondants aux Communes, des secrétaires parlementaires appropriés, d'un whip et des membres du caucus intéressés.

Par suite des pressions exercées par les députés libéraux de l'arrière-ban, le gouvernement Trudeau accepta au début de 1970 de financer un bureau de recherche pour le caucus gouvernemental, reproduisant ainsi les dispositions déjà prises par les partis d'opposition[8]. Après la création du bureau, un des adjoints à la recherche fut affecté à chaque comité du caucus afin d'effectuer des études et de s'occuper des aspects pratiques du fonctionnement du caucus. On créa alors un exécutif national du caucus, formé d'un président et d'un vice-président élus, des présidents des comités du caucus, du leader à la Chambre et des whips. L'exécutif était responsable de l'organisation des réunions du caucus plénier ainsi que du renvoi des projets de loi parrainés par le gouvernement au comité du caucus concerné. Les caucus régionaux tenaient également des réunions à intervalles réguliers et l'exposé des rapports régionaux avait sa place à l'ordre du jour des réunions du caucus national.

En dépit de ces améliorations, le mécontentement persistait. Les ministres ne prenaient pas tous la peine de présenter au préalable leurs projets de loi aux comités du caucus. Il fallait toujours faire vite. De l'avis de certains critiques, le caucus était sur-organisé : il y avait tellement de comités d'orientation et de caucus régionaux qui faisaient rapport au caucus national, ce qui s'ajoutait au rapport du leader à la Chambre et à l'exposé final du chef de parti, que les simples députés avaient fort peu de temps pour exprimer leurs opinions[9]. Une remarque quelque peu contradictoire stipulait que le caucus du gouvernement demeurait « dans l'ensemble un regroupement inefficace de députés dépourvu de l'organisation qu'il lui faudrait pour exercer une forte

influence collective sur le conseil des ministres[10] ». La quasi-défaite du gouvernement Trudeau lors des élections générales de 1972 a été attribuée en partie au fait qu'il ait négligé de consulter suffisamment les députés, afin de sonder l'opinion publique, et d'avoir recours à eux comme porte-parole de sa politique. Les députés reprochaient au bureau du premier ministre de monopoliser le pouvoir, et particulièrement de s'être doté de bureaux régionaux consacrés à l'opinion régionale.

Pendant la période de gouvernement libéral minoritaire (1972–1974), le caucus et le gouvernement se souciaient en toute priorité de leur survie politique à court terme et de la reconstruction du parti. La stratégie et les tactiques parlementaires destinées à éviter la défaite aux Communes ont alors dominé les discussions du caucus. Afin d'améliorer la communication entre le Cabinet et les députés, les réunions hebdomadaires du caucus national devinrent la règle et remplacèrent ainsi le régime des réunions des comités du caucus tous les deux mercredis. L'ancienne structure de comités permanents fut alors délaissé en faveur de « comités législatifs » spéciaux auxquels participaient les députés intéressés, le ministre responsable d'un projet de loi particulier, et parfois même des fonctionnaires chargés d'expliquer les lois particulièrement techniques. Les comités se réunissaient en semaine, habituellement pendant les deux heures prévues pour le déjeuner.

Le nombre réduit des députés du gouvernement justifiait également le recours accru au caucus plénier. La position minoritaire du gouvernement donnait une importance capitale à la solidarité du parti aux Communes, mais elle supposait également qu'il fallait veiller encore davantage à persuader les membres du caucus d'accepter les projets du Cabinet. Cela a permis au caucus d'exercer une plus grande influence. Ainsi, le caucus a empêché l'imposition de limites aux dépenses en matière de pensions de vieillesse et de programmes consacrés à la jeunesse; il a en outre joué un rôle important dans la décision de créer Pétro-Canada. D'après un journaliste perspicace, la force du caucus a eu pour effet « de rendre le Cabinet plus politique, plus fluide et plus réceptif lorsqu'il prenait une décision[11] ».

Le recours accru au caucus plénier s'est poursuivi pendant le règne majoritaire du gouvernement libéral (1974–1979). Ce n'est qu'après mai 1979, lorsque les Libéraux sont passés à l'opposition, que le caucus a repris sa structure complexe et rigide. En juillet 1979, Pierre Trudeau annonçait la création de 21 groupes consultatifs chargés de déterminer l'approche et les politiques de l'opposition. Chaque groupe était composé d'un président ou de coprésidents, de critiques parlementaires désignés et de députés intéressés. Plus de 40 des 114 députés de l'opposition libérale se virent ainsi attribuer des fonctions au sein du caucus. Ce sont les présidents des groupes consultatifs qui formaient ce qu'on appelait le « Cabinet fantôme », institution sur laquelle nous reviendrons lors d'une analyse plus poussée de l'organisation du caucus de l'opposi-

tion. Évidemment, cette structure compliquée disparut aussitôt après la défaite du gouvernement conservateur, en décembre 1979. Il semble que le rendement et la coordination globale des groupes consultatifs aient été for inégaux. Certes, le Parti libéral venait de se remettre d'une défaite électorale et de la perte de douze anciens ministres; il était également à la recherche, quoique brièvement, d'un nouveau chef. Dans ces circonstances particulièrement délicates, n'importe quelle organisation de caucus aurait pu difficilement fonctionner avec grande efficacité.

Le caucus du Parti conservateur a également connu une évolution considérable entre 1968 et 1976.

Lorsque Robert Stanfield prit la direction du Parti conservateur, après la lutte acharnée qui précéda le départ de Diefenbaker, la situation du caucus pouvait difficilement être qualifiée d'encourageante. Les Conservateurs avaient perdu les élections de 1968, six députés de premier plan avaient pris leur retraite ou avaient été défaits et Stanfield n'obtenait qu'un soutien mitigé de certaines factions du parti. C'était particulièrement le cas du groupe de députés des régions rurales de l'Ouest qui oeuvraient au sein du caucus. Les politiques, disait-on en substance, n'étaient plus déterminées par les députés élus, mais par des conseillers, parfois des universitaires, choisis par le chef. Pour illustrer comment les députés étaient mis au rancart, on mentionnait la « Montmorency Thinkers Conference » (qu'on prétendait dominée par les intellectuels de gauche) et le rôle d'orientation assumé par le Bureau de recherche du parti (dirigé par le professeur Edwin Black et dont le personnel était composé de « dilettantes universitaires[12] »). Au début, Stanfield se montra très tolérant. Au lieu d'affirmer son leadership avec vigueur, il choisit de ne pas se mettre à dos les députés dissidents. Une réunion des 15 membres du caucus régional de l'Ouest, organisée en août 1970 par le député Jack Horner, fut largement interprétée par les médias comme une attaque à l'endroit du chef. Au cours d'une réunion ultérieure du caucus, qui dura quatre heures et demie, Stanfield accepta l'explication selon laquelle les séances de l'Ouest n'avaient été tenues que pour discuter de problèmes agricoles, mais il énonça également les règles des réunions à venir. Stanfield déclara que les caucus régionaux avaient leur raison d'être et devaient être encouragés, mais que le chef et le bureau national du parti devaient être tenus au courant afin d'éviter la controverse et les problèmes comme ceux que le parti avait connus[13]. La discipline et la cohésion au sein du caucus demeurèrent difficiles à maintenir et, en conséquence, observa un commentateur (Perlin, 1980, p. 53), « les députés conservateurs continuèrent à agir comme un troupeau d'aventuriers qui préféraient poursuivre égoïstement leur cheminement et finir sur l'échafaud électoral plutôt que de se serrer les coudes et travailler à unifier l'opposition ».

Le problème se manifestait également dans le fonctionnement des comités du caucus. Vingt-trois comités du caucus furent créés en 1968;

en octobre 1975, juste avant la démission de Stanfield, le nombre de comités avait atteint trente-huit. Chacun avait un président choisi par le chef du parti et les présidents composaient ce qui était généralement désigné sous le nom de « Cabinet fantôme », expression que Stanfield rejetait explicitement, car elle pouvait supposer que les membres dudit Cabinet pourraient réclamer plus tard un siège au véritable Cabinet[14]. Les comités du caucus devaient servir à réaliser plusieurs objectifs. Ils devaient élaborer et harmoniser la position du Parti conservateur à mesure que des débats étaient soulevés au Parlement. En donnant aux députés de l'arrière-ban l'occasion de travailler de façon constructive, ils visaient également à diminuer les tensions entre les députés et leur chef. Enfin, ils étaient considérés comme un centre de formation et un terrain d'essai pour les députés ministrables.

En pratique, les comités n'ont jamais réalisé leur potentiel. Certains avaient des activités sporadiques, tandis que d'autres étaient constamment occupés. L'assiduité faisait relâche et la composition des comités variait beaucoup, car les députés conservateurs suivaient l'évolution louvoyante de l'actualité et des intérêts de leurs électeurs. En raison de l'inconstance des participants, les présidents de comité ne pouvaient élaborer des positions de principe en étant parfaitement certains que tous les membres du parti s'en remettraient aux porte-parole désignés à la Chambre et au sein des comités des Communes. Finalement, les comités devinrent trop nombreux, et il devint difficile d'empêcher le chevauchement de leurs compétences et de coordonner leurs travaux. Une hiérarchie officieuse s'établit peu à peu entre les comités; on a prétendu que certains comités usurpaient les pouvoirs des autres. Pour ce qui est de l'élaboration des politiques, on mettait presque entièrement l'accent sur les questions à court terme, voire quotidiennes, plutôt que sur une politique à moyen ou à long terme.

Ce bref exposé montre que, pendant la plus grande partie de leur existence, les caucus canadiens ont été des institutions sans formalisme et réactionnaires. Ils n'ont pas conquis d'autonomie notable par rapport à la direction du parti, qui mesurait unilatéralement la participation du caucus à l'élaboration des politiques et à la planification parlementaire. Peu importe le parti au pouvoir, on déplorait constamment que le Cabinet consultait pas assez son caucus. Dès les années 1930, les partis d'opposition ont reconnu que l'organisation de leur caucus permettrait de renforcer et de mieux centrer leur contestation du gouvernement. Ce n'est toutefois qu'au cours des années 1960 que les caucus du gouvernement et de l'opposition connurent des réformes d'importance et ce, pour toutes sortes de raisons. Avant de procéder à une étude plus approfondie de chacun des caucus de parti, il convient de rappeler qu'historiquement, c'est la domination des partis par leurs dirigeants qui a été la règle et que les récents progrès réalisés en matière de démocratie à l'intérieur des partis pourraient certainement être annulés.

Le caucus du gouvernement : les Libéraux

Le caucus du gouvernement est de toute évidence mieux placé que le caucus de l'opposition pour influencer les lois et la planification financière. Il importe toutefois de souligner dès le départ que le caucus n'a pas pour fonction de participer officiellement à la prise de décisions, mais assume plutôt un rôle de communication et de consultation. Il donne ainsi l'occasion à la direction du parti de s'informer des opinions des députés de l'arrière-ban au sujet des lois et d'autres questions, et d'élaborer la stratégie parlementaire. Conformément au caractère consultatif des activités du caucus, aucun ordre du jour n'est distribué en vue d'une réunion, presque toutes les discussions consistent en comptes rendus oraux, aucun vote n'a lieu, il n'y a habituellement pas diffusion d'annonces officielles ou de communiqués à la fin des réunions, et il incombe au premier ministre et au Cabinet de déterminer, s'il y a lieu, la nature du consensus qui se dégage des questions à l'étude.

Secret et franchise sont considérés comme des éléments essentiels des discussions du caucus, mais il arrive que des fuites se produisent. Le fait que le caucus ne prenne pas de décisions formelles et exécutoires permet évidemment au Cabinet d'interpréter avec une certaine latitude les ententes intervenues à l'intérieur du parti. Toutefois, si le caucus d'un gouvernement majoritaire avait le droit de donner son approbation officielle et exécutoire à des lois et à des dépenses, les débats parlementaires et les votes ultérieurs deviendraient de simples formalités. En principe, le caucus du gouvernement n'est pas un organisme qui prend des décisions; or, la plupart des députés libéraux interrogés dans le cadre de cette étude étaient d'avis que les ententes intervenues au sein du caucus devraient normalement être respectées à la Chambre des communes. Nous étudierons plus loin cette question.

Ce sont les députés libéraux qui ont constitué le caucus du gouvernement pendant la majeure partie du XX^{e} siècle. Lorsque le Parlement siégeait, leur caucus national se réunissait à la salle 308 de l'édifice de l'Ouest du Parlement les mercredis matins de 10 h 30 à 12 h 30. Le whip en chef du gouvernement distribuait à tous les députés et sénateurs un avis de convocation aux réunions du caucus. Les députés pouvaient s'informer de l'ordre du jour ou s'inscrire à la liste des intervenants en téléphonant au président du caucus. On s'attendait à ce que les ministres assistent aux réunions du caucus national et la plupart des députés de l'arrière-ban faisaient tout pour y assister. La plupart des mercredis matins, au moins les deux tiers des députés libéraux et un pourcentage beaucoup plus faible de sénateurs libéraux assistaient aux réunions. Certains sénateurs s'abstenaient d'assister aux réunions du caucus libéral afin d'afficher leur indépendance.

À l'avant de la salle de réunion prenaient place le premier ministre et les membres de son Cabinet ainsi que les responsables du caucus, à une

longue table placée sous les portraits des anciens chefs du parti. Sauf s'ils devaient faire un exposé au sujet d'un projet de loi ou d'un programme, les ministres se contentaient habituellement d'écouter et de répondre aux questions ou aux observations. Certains apportaient du travail au caucus : des journaux ou des documents à lire, ou des lettres à signer. Cette habitude agaçait certains des députés libéraux que nous avons interrogés. En qualité de premier ministre, Trudeau écoutait habituellement avec attention et prenait quelquefois des notes. Quinze ou vingt minutes avant la fin de la réunion, le président du caucus donnait la parole au premier ministre, qui résumait alors les discussions et commentait les observations faites auparavant par les députés. Même si Trudeau discutait souvent des questions soulevées par les autres participants, il n'y avait pas de véritable échange, puisque le premier ministre avait toujours le dernier mot. À la fin de son intervention, la réunion était ajournée. Plusieurs députés libéraux ont signalé qu'à la fin des réunions du caucus ils ne savaient jamais avec certitude si leurs arguments avaient réussi à impressionner le premier ministre.

C'est l'exécutif du caucus qui établissait l'ordre du jour des réunions. En juin 1984, il se composait des personnes suivantes : Rémi Bujold, président; le sénateur Paul Lucier, vice-président; Carlo Rossi, trésorier; David Weatherhead, secrétaire; Charles Turner, whip en chef du gouvernement; Bob Bockstael, président du caucus de l'Ouest; Maurice Foster, président du caucus de l'Ontario; Dennis Dawson, président du caucus du Québec; et Gary McCauley, président du caucus de l'Atlantique. L'exécutif se réunissait le mardi à l'heure du déjeuner afin d'étudier l'ordre du jour de la réunion du lendemain.

Avant 1969, le chef du Parti libéral nommait le président du caucus. Le fait que le premier ministre Trudeau ait accepté de permettre l'élection d'un président s'intégrait à l'ensemble des réformes adoptées en 1969 en vue de transformer le caucus en autre chose qu'un simple banc d'essai pour les idées du Cabinet. En mars 1970, Gerald Laniel (Beauharnois, Québec) abandonnait le poste de président du caucus, auquel il avait été nommé par Trudeau après les élections générales de 1968. Laniel avait appuyé l'idée d'élire le président mais il ne s'est pas présenté à l'élection pour des raisons de santé[15]. À titre de président du caucus, il ne touchait pas de rémunération additionnelle mais il avait droit à un secrétaire supplémentaire, disposition qui subsiste toujours.

À la première élection à la présidence du caucus libéral, en 1970, trois personnes se sont portées candidates et c'est Grant Deachman (Vancouver-Quadra, Colombie-Britannique) qui remporta la victoire au scrutin secret. Deachman a été président du caucus jusqu'en juillet 1971, moment où il a subi la défaite aux mains de Jean Roy (Timmins, Ontario). À cette époque, des journalistes ont avancé que Deachman avait été remplacé en raison de l'habitude qu'il avait de traquer les ministres « délinquants » pour les persuader d'assister aux réunions du caucus, ainsi que d'encoura-

ger les membres à mettre les ministres sur la sellette lors des réunions du caucus en les soumettant à un interrogatoire serré[16]. Cette interprétation ne semble pas très exacte, puisque la plupart des présidents qui lui ont succédé ont adopté les méthodes de Deachman.

Il semble plutôt que les députés libéraux préfèrent simplement assurer une rotation à ce poste en fonction d'une représentation régionale. Les candidats au poste de président du caucus mènent une campagne discrète et non officielle qui consiste principalement à accrocher des députés et des sénateurs. Des groupes régionaux de parlementaires feront à l'occasion campagne pour appuyer la candidature d'un représentant de leur région. Par-delà la concurrence limitée qui existe pour tous les postes au sein du caucus, on reconnaît la nécessité d'assurer un équilibre régional. De plus, étant donné que tous les membres peuvent faire partie de l'un ou l'autre des comités d'orientation du caucus, un particulier ou une région n'acquiert pas grand avantage stratégique du fait de siéger à l'exécutif. Bref, le poste de président du caucus est un honneur qui comporte une certaine part d'influence, mais il ne s'agit pas d'une fonction très convoitée.

Selon la plupart des députés interrogés, ce poste était assez important pour exiger que son titulaire soit capable au besoin de s'opposer au Cabinet. Lors de son élection au poste de président du caucus, Rémi Bujold a manifesté l'intention de raffermir les liens entre le caucus et le Parti libéral national. À cette fin, il a fait en sorte que le président national du parti rencontre plus fréquemment l'exécutif du caucus et même, à l'occasion, le caucus plénier. Tous les membres de l'exécutif du caucus devinrent membres d'office du comité d'organisation du congrès à la chefferie tenu en juin 1984 et Bujold fut nommé coprésident du congrès. À l'occasion, le président était chargé de transmettre au premier ministre et aux ministres les préoccupations du caucus. En janvier 1984, par exemple, Bujold a écrit à tous les ministres afin de leur faire part des préoccupations du caucus au sujet de quatre questions. La première avait trait aux annonces faites par les ministres au sujet de la circonscription ou de la région d'un député. Il était décourageant, voire embarrassant, d'écrire Bujold, d'apprendre l'existence de pareils projets au moyen d'un communiqué de presse émanant du ministre; il recommandait que les députés soient informés d'avance de ce genre d'annonce et qu'on leur demande leur avis quant à leur teneur et au moment de leur présentation. Si l'annonce faite par le ministre devait s'accompagner d'une cérémonie publique, le député de la circonscription devrait y assister.

D'autre part, Bujold réclamait de meilleures consultations au sujet des initiatives de principe. « Les députés apprécieraient une consultation préalable au sujet des politiques touchant leur région ou pour lesquelles ils disposent d'une certaine connaissance spécialisée. » Dans ce cas, ajoutait-il, « cela ajouterait une dimension positive aux relations avec le caucus ».

La troisième question touchait le personnel des ministres. Le roulement et la croissance du personnel ministériel entraînaient de longs retards dans les réponses aux requêtes des députés libéraux; parfois on ne leur répondait pas du tout. Enfin, Bujold se plaignait dans la même lettre que les ministres en voyage à l'extérieur d'Ottawa négligeaient d'avertir les députés avant de visiter leur circonscription. Les ministres étaient invités à rencontrer les membres du parti en région ou encore du parti provincial au cours de ces voyages, si leur horaire le permettait. Pour renforcer son intervention, Bujold signalait qu'il avait parlé au premier ministre et à son secrétaire principal (Tom Asworthy) au sujet des quatre préoccupations en question. La lettre soulignait l'importance de la réceptivité tant du point de vue de la répartition des avantages régionaux que des dimensions symboliques, comme nous les avons déjà définies. Les questions soulevées reprenaient de vieilles récriminations du caucus.

L'ordre du jour hebdomadaire de la réunion du caucus du gouvernement était établi par l'exécutif du caucus. Un ordre du jour typique comprenait les points suivants :

- L'annonce d'événements particuliers ou de réunions des comités du caucus.
- De brefs comptes rendus oraux des présidents des quatre caucus régionaux. Ces comptes rendus suscitaient rarement des discussions.
- Des comptes rendus des activités parlementaires par le leader du gouvernement à la Chambre et le whip en chef du gouvernement. Le leader à la Chambre était responsable de l'horaire des travaux parlementaires ainsi que des négociations avec les leaders des partis d'opposition à la Chambre. Le whip avait la responsabilité de faire en sorte que le gouvernement soit représenté par un nombre suffisant de députés lors de la tenue d'un vote. Si les députés du gouvernement avaient manqué de constance dans leur participation aux votes à la Chambre ou aux réunions des comités, le leader à la Chambre et le whip les exhortaient à s'améliorer en leur soulignant les risques que posait l'absentéisme ou encore en faisant appel à leur loyauté envers le parti.
- Sous la rubrique « divers », les membres étaient libres de soulever n'importe quelle question. En règle générale, le président du caucus avait été averti qu'il y aurait au moins six sujets soulevés, avec un certain nombre d'intervenants pour chacun. De trois à cinq minutes étaient réservées à chaque député pour lui permettre d'exprimer ses vues, et les ministres avaient droit de réplique.
- Assez régulièrement, la rubrique « divers » était remplacée par un « thème du jour ». Ce thème était ordinairement dévoilé d'avance lors de la présentation de l'avis de convocation. Les députés pouvaient recommander des sujets à l'exécutif du caucus. Un membre qui proposait un thème avait de sept à dix minutes pour faire son exposé.

Les autres intervenants disposaient de trois à cinq minutes. Si le thème touchait un ministre en particulier, celui-ci était autorisé à résumer les faits et à répondre aux observations à la fin de la réunion. En juin 1984, par exemple, on avait pris pour thème les contingents imposés dans les secteurs du textile et de la chaussure; c'est le ministre du Commerce qui a présenté la question et résumé les discussions.

- Les quinze ou vingt dernières minutes de la réunion du caucus étaient réservées aux observations du premier ministre. Selon plusieurs personnes interrogées, Trudeau aimait participer aux débats du caucus et prenait souvent une position contraire à celles qui avaient été exprimées et ce, uniquement pour démontrer que la question avait deux faces. De l'avis d'un député, toutefois, les participants quittaient souvent le caucus sans trop savoir dans quel sens soufflait le vent.

Cette dernière observation souligne le fait que, sur la plupart des questions dont il était saisi, le caucus n'était pas un mécanisme de prise de décision. Il se réunissait pour étudier des sujets et tenter d'influencer les décisions des ministres. Il n'y avait pas de vote au sein du caucus, sauf pour des questions liées à sa régie interne. Par exemple, la rare décision d'expulser un membre du caucus, cas exceptionnel qui s'est produit en 1968 pour Ralph Cowan, le flamboyant député de Toronto, a été prise au moyen d'un vote. Cependant, la plupart des questions étaient réglées par voie de consensus. Étant donné que les réunions du caucus prenaient la forme d'un échange de vues, il incombait au premier ministre et au Cabinet de déterminer la nature de tout consensus. Les députés libéraux ne sont pas d'accord quant à la difficulté d'en arriver à un consensus. D'après un député ayant vingt ans de service à son actif, il était difficile de dégager un consensus pour les raisons suivantes :

> Le pays est grand et il compte de nombreuses régions. Les préoccupations qui animent un député de la région de l'Atlantique ne sont pas les mêmes que les miennes. Il est donc quelquefois difficile de sensibiliser à une situation donnée les représentants d'autres régions du pays. Il n'existe presque jamais d'unanimité parfaite.

Selon le même député, les dispositions d'ordre structural avaient beaucoup moins d'importance pour ce processus que « la culture du Parti libéral », qui mettait surtout l'accent sur « la conciliation des forces à l'oeuvre au sein du pays en vue d'assurer la réélection ».

Le caucus pouvait être divisé par des problèmes autres que des thèmes régionaux. Des questions d'ordre économique et social pouvaient également mener à des dissensions idéologiques. À cet égard, le centre de gravité politique au sein du Cabinet et du caucus pouvait osciller entre la droite et la gauche au gré des circonstances ou en fonction de l'arrivée ou du départ des ministres. Au cours de la récession de 1982, par exemple, un groupe de dix députés montréalais (dont deux

ministres) a rendu publique une lettre adressée au premier ministre dans laquelle ils réclamaient le déblocage de crédits additionnels pour créer des emplois[17]. Cette lettre a provoqué un tumulte à la Chambre et fait l'objet de débats animés au sein du caucus. Une fois de plus, en octobre 1982, après la nomination à d'importants portefeuilles économiques, de deux ministres appartenant à l'aile droite du Parti libéral, une longue discussion s'est tenue au sein du caucus au sujet de la possibilité de coupures au titre de l'universalité des programmes sociaux[18].

Si le caucus était divisé et que le ministre responsable n'était pas disposé à aller de l'avant, le premier ministre pouvait reporter une décision jusqu'à l'obtention d'un consensus. Même si le caucus semblait uni sur une question, les ministres ne se sentaient pas toujours liés par pareille entente, qui était souvent exprimée de façon imprécise. Les députés reconnaissaient que la mise en oeuvre des idées du caucus devait être laissée aux ministres, étant donné que ces derniers disposaient souvent des données nécessaires et qu'ils étaient davantage conscients de tous les effets de leur initiative. Le fait que les ministres étaient libres d'accepter ou de rejeter les conseils du caucus a souvent protégé le gouvernement. C'est du moins l'avis d'un député libéral : « Même si ce n'est pas toujours évident pour les membres du caucus, il arrive souvent que le Cabinet ait raison en rejetant la position du caucus, même si nous ne nous en rendons vraiment compte que des mois plus tard. »

Les députés libéraux soutiennent que le caucus est en mesure d'affecter la teneur des projets de loi. Comme nous l'avons déjà mentionné, c'est en 1969 que le caucus a commencé à étudier le thème des projets de loi au sein de comités d'orientation permanente avant que les projets ne soient approuvés par le comité du Cabinet pertinent. Après que le projet de loi ait passé l'étape de la première lecture à la Chambre des communes, il faisait une fois de plus l'objet d'une étude en caucus plénier. Pendant la période de gouvernement minoritaire, de 1972 à 1974, le système des comités permanents du caucus a été abandonné en faveur d'un recours accru aux consultations du caucus plénier. À ce moment, les ministres commencèrent à inviter les députés intéressés à assister aux réunions d'étude des projets de loi. Ces réunions des « feuillets roses » (d'après la couleur des avis) attiraient habituellement peu de gens; d'après un député, on y comptait souvent moins d'une douzaine de participants. Les problèmes relatifs aux lois pouvaient toujours être soulevés sous la rubrique « divers » aux réunions du caucus national et les projets de loi constituaient parfois le thème du jour. Par ailleurs, les députés étaient occupés et ils voyaient la nécessité de se concentrer sur un petit nombre de sujets d'intérêt personnel ou touchant leur circonscription. Dans le cas de lois très techniques, le ministre était quelquefois accompagné de fonctionnaires mieux en mesure de donner des explications factuelles.

Les ministres reconnaissaient l'avantage d'obtenir l'appui du caucus afin de prévenir les désaccords internes au moment de la présentation du projet de loi à la Chambre. D'après un député libéral, « le gouvernement ne peut vraiment pas aller de l'avant avec un projet de loi s'il n'a pas obtenu l'appui d'une forte majorité ». Le caucus a régulièrement réussi à contrecarrer, faire reporter ou modifier des projets de loi. En 1977, par exemple, le gouvernement proposait de prolonger la période d'emploi préalable donnant droit à l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage en la portant de huit à quatorze semaines. Malgré les avertissements donnés par les députés de l'Atlantique au sein du caucus libéral au sujet du tort que cela causerait à leur région à taux élevé de chômage, le projet de loi n'en fut pas moins présenté et il s'ensuivit toute une controverse. Selon un député de l'Atlantique, le caucus a alors obligé le gouvernement à revoir sa position :

> C'est le caucus de l'Atlantique, dirigé par moi-même et quatre autres députés, qui s'est opposé au gouvernement par l'intermédiaire du caucus. La question a été soumise au Cabinet quatre fois en tant que sujet prioritaire et nous avons fini par gagner. Nous avons obtenu que le seuil puisse varier de dix à quatorze semaines selon les régions.

D'après un Libéral du Québec, le caucus de sa province a réussi à faire obstacle au récent projet de loi S–31, qui visait à restreindre la part des actions détenues par une province dans des sociétés de transport :

> Si S–31 n'a pas franchi l'étape de la Chambre, c'est uniquement parce que le caucus du Québec a tout fait pour qu'il en soit ainsi [. . .] Le caucus du Québec affirmait que le projet de loi était mauvais sur le plan politique, qu'il ne constituait pas une priorité et qu'il était considéré comme anti-québécois. Le Cabinet ne peut logiquement pas s'opposer à un caucus uni de 74 députés.

Le fait que les gouvernements provinciaux et l'opposition officielle en Chambre s'opposaient également au projet de loi S–31 a certainement contribué au succès du caucus québécois. Certains soutiennent en outre que le caucus libéral a contribué à faire amender le projet de loi modifiant les taux du Nid-de-Corbeau (pour le transport du grain) ainsi que la *Loi canadienne sur la santé*. À certains moments, les ministres ont tenté de mobiliser le caucus à l'appui de leurs propositions législatives afin de bloquer l'opposition au sein du Cabinet ou de faire accorder une plus grande priorité à certains projets de loi inscrits sur la longue liste contrôlée par le leader du gouvernement à la Chambre.

Nous avons demandé aux députés libéraux si le caucus avait une influence sur le niveau et l'orientation des dépenses. La plupart ont convenu que les pressions du caucus ont mené à une augmentation plutôt qu'à une diminution des dépenses. En favorisant ou en appuyant de nouveaux programmes, souvent sans trop savoir quels en seraient les coûts à long terme, le caucus a contribué à l'accroissement des

dépenses. « Cela fait partie du jeu », précise un député. « Si nous sommes ici pour défendre les intérêts de nos électeurs, nous devons défendre au meilleur de notre connaissance ce qu'ils veulent et ce dont ils ont besoin. » Les réunions du caucus national servaient rarement à promouvoir des projets touchant la circonscription d'un député en particulier. De telles questions se prêtaient davantage à des rencontres privées avec les ministres ou à une correspondance avec ces derniers et leurs fonctionnaires. En outre, il est courant de voir des députés du gouvernement promouvoir et protéger les intérêts de leur circonscription et de leur région par leur travail au sein des comités permanents de la Chambre des communes chargés de l'étude des plans de dépenses annuels du gouvernement. Par exemple, les députés représentant des régions au taux de chômage élevé tenaient à faire partie du comité des Communes chargé du développement régional afin de veiller à ce que leurs électeurs bénéficient des moindres crédits consacrés à la création d'emplois.

En 1969, le caucus libéral était divisé en six comités d'orientation, chacun composé d'un président élu et de volontaires. En pratique, ce système ne pouvait pas fonctionner puisque plusieurs réunions se tenaient simultanément (pendant l'heure du dîner, de 18 h à 20 h), ce qui empêchait les députés de donner suite à tous leurs intérêts. De plus, bon nombre de députés n'étaient pas disposés à consacrer les efforts nécessaires au succès des travaux des comités. Étant donné que les comités se réunissaient pendant le dîner, il y régnait un climat beaucoup plus social que d'affaires. Les présidents des comités n'apportaient pas tous le même dynamisme et la même compétence à l'exercice de leurs fonctions. En raison du nombre grandement réduit des députés du gouvernement lors de la 29e législature (1972–1974), le système des comités permanents fut démantelé.

Il fut remplacé par des comités d'orientation spéciaux ouverts à tous les députés. À partir d'une liste de volontaires, l'exécutif du caucus choisissait les présidents des comités d'orientation. Les députés qui manifestaient de l'intérêt pour un thème étaient habituellement pressentis pour présider un comité d'orientation. En raison de la lourde charge de travail des députés, très peu d'entre eux tenaient à accepter des tâches supplémentaires et, aux yeux de bon nombre de députés, la présidence d'un comité d'orientation semblait comporter plus d'inconvénients que d'avantages. Les comités d'orientation étaient des organismes temporaires, de sorte qu'il était difficile de savoir avec certitude lesquels étaient actifs à un moment donné. Au cours des dernières années on a établi des comités sur l'agriculture, le chômage chez les jeunes, les tarifs douaniers et le commerce, les forêts, la politique sociale et la politique économique. Le comité sur les forêts, par exemple, s'est réuni pendant plusieurs mois, a préparé deux rapports puis s'est organisé pour faire de son sujet le thème du jour à une réunion du caucus national.

De quatre à six semaines avant la présentation d'un budget, le caucus du Parti libéral mettait sur pied un comité d'orientation économique, dont les travaux suscitaient énormément d'intérêt chez les députés. Après une série de réunions, un rapport préliminaire puis un rapport définitif étaient soumis au caucus. On avait établi que le président du caucus inscrirait les rapports au premier article à l'ordre du jour de deux des réunions du caucus. Selon certains députés, le caucus a eu une influence importante sur l'élaboration de la plupart des derniers budgets. On espérait que le ministre des Finances se servirait du comité d'orientation économique comme source utile de conseils politiques généraux sur le budget. En général toutefois, il s'en est surtout servi pour faire participer certains députés bien informés à la campagne générale visant à transmettre aux citoyens le message politique du budget. À cette fin, les députés recevaient un dossier comportant (1) des données utiles pour réfuter les critiques de l'opposition, (2) la liste des groupes consultés lors de l'élaboration du budget, (3) des questions et des réponses types, (4) des modèles de discours télévisés et radiodiffusés, (5) un résumé des commentaires de la presse et (6) une série d'indicateurs économiques « optimistes ». Les réunions des comités se poursuivaient avec la collaboration de fonctionnaires du ministère des Finances et de conseillers ministériels chargés d'expliquer les questions techniques après la présentation du budget au Parlement. Au cours des dernières années, les mêmes possibilités de documentation ont été offertes au caucus de l'opposition, à la condition que le secrétaire parlementaire du ministre des Finances accompagne les fonctionnaires afin d'éviter que ceux-ci ne s'enchevêtrent dans des controverses d'ordre partisan.

En plus des comités d'orientation spéciaux, le caucus libéral tenait une série de caucus régionaux. Compte tenu de la répartition des sièges libéraux à la Chambre des communes à la dernière législature, il y avait quatre caucus régionaux représentant : l'Atlantique (19 députés), le Québec (74 députés), l'Ontario (52 députés) et l'Ouest (2 députés). Les sénateurs étaient autorisés à assister aux réunions des caucus régionaux, mais bon nombre s'en abstenaient et, de toute façon, leur crédibilité politique était moindre du fait qu'ils avaient été nommés. La composition régionale du caucus du gouvernement, si l'on se fonde sur la représentation à la Chambre des communes, s'établissait comme suit : l'Atlantique, 12,9 %; le Québec, 50,3 %; l'Ontario, 35,4 %; et l'Ouest, 1,4 %. Loin d'être un phénomène récent, le déséquilibre régional au sein du caucus gouvernemental semble avoir été un trait relativement constant de l'histoire canadienne, comme le révèle le tableau 2–1 présenté par le professeur Robert Jackson au Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat.

Sauf dans les toutes premières années de la Confédération, il est rare que le gouvernement national ait pu s'appuyer sur des caucus régionaux

bien équilibrés. Autrement dit, il convient de remettre en question l'impression selon laquelle il y aurait eu une période initiale assez longue au cours de laquelle le système aurait permis des compromis entre les régions dans le cadre franc mais sympathique d'un caucus de parti unique. De toute évidence, la soi-disant « crise de représentation » dont on a tant parlé et qui a fait couler tant d'encre après les élections générales de 1979 et de 1980 existe depuis plusieurs années, du moins en ce qui a trait à la Chambre des communes. Il importe de tenir compte de ce fait avant que les Canadiens ne procèdent à des réformes radicales de la Constitution ou des institutions.

Les caucus régionaux se réunissaient régulièrement le mercredi matin pendant une heure (de 9 h 30 à 10 h 30) avant la réunion du caucus national. Les réunions portaient principalement sur les effets des politiques nationales sur des secteurs particuliers, ou sur des questions d'ordre local ou provincial. Comme nous l'avons déjà mentionné, les caucus régionaux présentaient un compte rendu de leurs réunions au caucus national et si un caucus régional avait particulièrement à coeur un sujet donné, son président pouvait demander que d'autres représentants de la région aient droit de parole. Parfois, les questions abordées dans un rapport régional étaient soulevées à nouveau sous la rubrique « divers » de l'ordre du jour.

Bien sûr, les caucus régionaux variaient en taille, en niveau d'activité, en cohésion et de par la qualité de leurs membres. À la dernière législature, le caucus québécois du Parti libéral, avec ses 74 députés, représentait à peu près la moitié du total des membres du caucus libéral. Les députés du Québec étaient très conscients d'avoir été envoyés à Ottawa pour représenter leur province et leur culture sur la scène politique nationale où ils constituaient une minorité, et cette attitude contribuait à la solidarité régionale. La présence de plusieurs ministres puissants, y compris le premier ministre, renforçait encore plus le caucus du Québec. D'après un député du Québec, il existait au sein du caucus québécois, contrairement au caucus de l'Ontario, une hiérarchie bien définie parmi les ministres, ce qui donnait au groupe unité et orientation. La plupart des députés québécois participaient aux travaux du caucus provincial. Il existait aussi une série de caucus sous-régionaux — Montréal, Québec, Gaspé et la Rive-sud. Chacun était lié à un ministre désigné. Contrairement aux autres caucus régionaux, celui du Québec tenait souvent des réunions spéciales de deux ou trois jours, après la période de relâche parlementaire, ou avant le début d'une nouvelle législature.

Seuls les députés et les sénateurs étaient invités aux travaux des caucus national et régionaux; on en excluait ordinairement les gens de l'extérieur et le personnel parlementaire. Le caucus du Québec a toutefois ouvert ses portes à des représentants du Bureau du premier ministre, du Groupe des communications du Parti libéral et du Bureau de recherche du caucus libéral. En outre, un député faisait office de secré-

TABLEAU 2–1 Composition par région du caucus du gouvernement et de la Chambre des communes, élections générales canadiennes, de 1867 à 1980

Élections	Parti au pouvoir	Composition par région du caucus du gouvernement				Composition par région de la Chambre des communes			
		Ouest	Ont.	Qué.	Atl.	Ouest	Ont.	Qué.	Atl.
1867	C	—	45,5	44,6	9,9	—	45,3	35,9	18,8
1872	C	8,7	36,9	36,9	17,5	5,0	44,0	32,5	18,5
1874	L	1,5	48,1	24,8	25,6	4,9	42,7	31,6	20,9
1878	C	6,6	43,1	32,8	17,5	4,9	42,7	31,6	20,9
1882	C	5,8	38,8	34,5	20.9	5,2	43,3	31,0	20,5
1887	C	11,4	42,3	26,8	19,5	7,0	42,8	30,2	20,0
1891	C	11,4	39,0	24,4	25,2	7,0	42,8	30,2	20,0
1896	L	6,8	36,8	41,9	14,5	8,0	43,2	30,5	18,3
1900	L	9,1	27,3	43,2	20,5	8,0	43,2	30,5	16,4
1904	L	15,1	27,3	38,8	18,7	13,1	40,2	30,4	15,8
1908	L	13,5	27,1	39,8	19,5	15,8	38,9	29,4	15,8
1911	C	13,5	54,1	20,3	12,0	15,8	38,9	29,4	13,2
1917	U(C)	35,9	48,4	2,0	13,7	24,3	34,9	27,7	13,2
1921	l	4,3	18,1	56,0	21,6	24,3	34,9	27,7	11,8
1925	l	23,2	11,1	59,6	6,1	28,2	33,5	26,5	11,8
1926	l	20,7	19,8	51,7	7,8	28,2	33,5	26,5	11,8
1930	C	22,6	43,1	17,5	16,8	28,2	33,5	26,5	10,6
1935	L	20,5	32,7	32,2	14,6	29,4	33,5	26,5	10,6
1940	L	24,2	30,9	34,2	10,7	29,4	33,5	26,5	10,6
1945	L	15,2	27,2	43,2	14,4	29,4	33,5	26,5	13,0
1949	L	22,6	29,5	34,7	13,1	27,5	31,7	27,9	12,5
1953	L	15,9	29,4	38,8	15,9	27,2	32,1	28,3	12,5
1957	p-c	18,8	54,5	8,0	18,8	27,2	32,1	28,3	12,5
1958	p-c	31,7	32,2	24,0	12,0	27,2	32,1	28,3	12,5

TABLEAU 2–1 (suite)

Élections	Parti au pouvoir	Composition par région du caucus du gouvernement				Composition par région de la Chambre des communes			
		Ouest	Ont.	Qué.	Atl.	Ouest	Ont.	Qué.	Atl.
1962	p-c	42,2	30,2	12,1	15,5	27,2	32,1	28,3	12,5
1963	l	7,8	40,3	36,4	15,5	27,2	32,1	28,3	12,5
1965	l	6,9	38,9	42,7	11,5	27,2	32,1	28,3	12,1
1968	L	18,1	41,3	36,1	4,5	26,5	33,3	28,0	12,1
1972	l	6,4	33,0	51,4	9,2	26,5	33,3	28,0	12,1
1974	L	9,2	39,0	42,6	9,2	26,5	33,3	28,0	12,1
1979	p-c	43,4	41,9	1,5	13,2	28,4	33,7	26,6	11,3
1980	L	1,4	35,4	50,3	12,9	28,4	33,7	26,6	11,3

Source : Canada, Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des Communes sur la réforme du Sénat du Canada, *Procès-verbaux et témoignages*, 28 juin 1983, p. 10A:7.

Notes : N.B. Les chiffres de ce tableau ont été arrondis.

a L/P-C : gouvernement majoritaire

b l/p-c : gouvernement minoritaire

taire exécutif du caucus afin de tenir un registre des décisions. À la différence une fois de plus des autres caucus, le caucus du Québec diffusait des communiqués afin de rendre publiques ses positions sur certaines questions. De l'avis de deux députés québécois interrogés pour cette étude, ces dispositions ont permis d'améliorer la qualité du travail réalisé au sein du caucus québécois. Comme dans les autres caucus régionaux, le président du caucus québécois était élu par les membres du caucus par voie de scrutin secret, mais le processus électoral comportait plus de concurrence que dans les autres caucus. « Pour être président du caucus québécois », d'affirmer un député, « il faut venir d'une circonscription qui vous permet de risquer d'indisposer le ministre régional à l'occasion ». En novembre 1980, Jacques Olivier (Longueuil) infligeait la défaite au titulaire, Maurice Dupras (Labelle), par le compte de 36 à 33. Ce résultat a été considéré comme une victoire de l'aide réformiste, plus jeune, du caucus québécois sur l'*establishment* du parti.

Le caucus québécois a influencé plusieurs décisions du caucus national. Le député Céline Hervieux-Payette faisait ainsi état du pouvoir du caucus québécois : « Une fois que nous nous sommes entendus à l'échelle régionale, il n'est pas nécessaire de se battre au caucus national. Il est entendu que si nous savons ce que nous voulons, nous l'obtiendrons, parce que les autres ne s'en préoccupent pas nécessairement[19]. » Un autre député du Québec décrivait ainsi l'influence de son caucus sur le processus législatif :

> Si votre argument est solide, si vous pouvez amener le caucus québécois à affirmer qu'il veut qu'un projet de loi soit modifié d'une certaine façon, alors neuf fois sur dix, la victoire est assurée au caucus national. C'est pourquoi je vais toujours aux réunions [du caucus québécois] parce que je sais que ça me réussit. Si un plus grand nombre de députés utilisaient le caucus de la façon dont il doit l'être, il deviendrait une institution beaucoup plus productive.

Nous avons déjà cité des exemples de l'influence du caucus québécois sur le processus législatif. Le caucus québécois a également joué un rôle dans l'expression des relations avec la francophonie, l'accroissement de l'aide à l'étranger et la protection d'industries québécoises comme le textile et la chaussure.

Les campagnes visant à obtenir pour la province sa part des avantages d'un projet n'ont pas toujours été discrètes ni cachées. En 1980, lorsque la décision concernant l'achat des chasseurs de combat était sur le point de se prendre, les députés du québec ont ouvertement exercé de fortes pressions; ils ont eu recours aux médias afin de défendre la cause du F–16 de la General Dynamics. Même si c'est l'autre modèle, le F–18, qui a finalement été choisi, les députés québécois n'ont pas tout perdu, comme le souligne W.M. Dobell (1981, p. 11) :

> Au premier plan se situait Jacques Olivier, qui représentait avec conviction les intérêts de la société de sa circonscription, Pratt & Whitney, l'une des deux sociétés québécoises associées à la General Dynamics. Peu après [l'annonce de l'octroi du contrat pour le F-18], la Pratt & Whitney fut choisie parmi les deux finalistes pour l'obtention du contrat des nouvelles agrégates. On encouragea Canadair, l'autre partenaire de la General Dynamics, à soumettre une offre pour le contrat de sous-traitance en rapport avec le F-18 et cette société obtient plus tard le contrat pour le cylindre du nez de l'avion. Par ailleurs, d'autres contrats auxiliaires qui normalement auraient été accordés à l'Ontario ont été attribués au Québec. Les manoeuvres politiques ont véritablement influencé l'octroi des contrats auxiliaires, sans toutefois permettre de renverser le choix des gagnants et de l'avion proprement dit.

Il était nécessaire de rendre publiques les tractations du caucus avec le gouvernement en raison de l'absence de représentants de la province au sein de l'opposition. Dans le cas de l'Ontario, qui était représenté par des Conservateurs et des Néo-démocrates ainsi que par 52 députés libéraux, le déroulement normal des travaux de la Chambre se prêtait à l'expression de l'opposition aux politiques gouvernementales. Dans le cas du Québec, les députés libéraux devaient manifester cette opposition par l'intermédiaire du caucus puisqu'ils ne pouvaient pas poser régulièrement de questions à la Chambre, prononcer des discours parlementaires contre le gouvernement ou voter contre lui. Cet état de choses posait un problème de perception aux députés du Québec : « Au Québec, on pense que nous appuyons toujours le gouvernement. Pourtant, nous sommes en fait le groupe de pression le plus fort d'Ottawa. »

Afin de rendre public le succès de leurs moyens de pression, les députés québécois s'organisèrent pour que le Centre d'information sur l'unité canadienne (CIUC) prépare (à même les deniers publics) des brochures pour chacune des quatre régions de la province. Ces brochures, qui étaient distribuées dans tous les foyers, exposaient les dépenses faites par le gouvernement fédéral dans chaque région et contenaient des photos de tous les députés locaux ainsi qu'un profil de leur circonscription. La publication portant sur la région de la Rive-sud, intitulée « Le gouvernement du Canada : un partenaire actif sur la Rive-sud », s'ouvrait par les compliments du ministre du Travail, André Ouellet, qui disait-on, était « le ministre responsable des huit circonscriptions de la Rive-sud[20] ». Dans son intervention, il faisait l'éloge des huit députés locaux en soulignant que chacun faisait des efforts extraordinaires pour assurer le traitement de la multitude de requêtes provenant de sa circonscription. Au départ, le CIUC relevait du Secrétariat d'État (et son directeur était membre de la direction des relations fédérales-provinciales au Bureau du Conseil privé). Le Centre a été rattaché au ministère de la Justice il y a plusieurs années. Ce sont

toutefois les députés locaux qui ont approuvé le contenu des brochures. Une publication semblable visant la Saskatchewan, qui n'avait élu aucun député libéral en 1980, ne renfermait aucune photo de député.

Le deuxième plus important caucus régional était celui de l'Ontario. Il se subdivisait en trois régions : le Toronto métropolitain, le sud de l'Ontario et le nord-ouest de l'Ontario. Le président du caucus de l'Ontario était élu chaque année au scrutin secret. De l'avis de plusieurs députés, l'Ontario, dans les derniers temps, ne réussissait pas tellement à s'organiser. Le ministre chargé de la politique générale pour l'Ontario était Herb Gray (Windsor) mais il devait faire concurrence à plusieurs ministres de Toronto pour obtenir le leadership du caucus. Par conséquent, l'Ontario était privé de la sorte de direction unifiée qu'assure Marc Lalonde pour le caucus québécois. L'une des personnes interrogées a laissé entendre que les députés de l'Ontario ne se considéraient pas comme des « ambassadeurs provinciaux », comme c'était le cas pour leurs collègues québécois. Pour eux, les intérêts de l'Ontario coïncidaient plutôt avec l'intérêt national.

METPAC était un groupe de 13 députés et de quatre ministres de la région de Toronto qui se réunissaient régulièrement. Ils jouaient un rôle important dans le choix des questions à inscrire à l'ordre du jour du caucus provincial. Étant donné que Toronto a été le principal champ de bataille des dernières élections, il n'est pas surprenant que les préoccupations de METPAC aient également occupé une place de choix dans les discussions du caucus national. Lors des recherches effectuées pour cette étude, nous n'avons pu obtenir que des renseignements limités au sujet de l'influence de METPAC. Le groupe s'occupait de questions politiques et de nominations touchant la région de Toronto. À intervalles réguliers, il préparait un bulletin d'information pour les Libéraux de la région de Toronto. En 1981, le *Toronto Star*, dans un éditorial portant sur la crise du logement en milieu urbain, exprimait son mécontentement à l'endroit de la délégation libérale :

> Il est temps que METPAC devienne autre chose qu'un simple club social. Ce groupe devrait être un ardent défenseur des intérêts de la population de Toronto et une force au sein du Parti libéral [. . .] Les dix-sept députés du Toronto métropolitain devraient se rendre compte que lorsqu'ils se rendent à une réunion du caucus libéral à Ottawa comme ils l'ont fait cette semaine, les électeurs de Toronto s'attendent à certains résultats. D'après ce que nous pouvons constater, tout porte à croire que les Libéraux locaux ont au moins réussi à faire savoir au Cabinet que la population de Toronto devient de plus en plus exaspérée[21].

Les Libéraux des autres régions de l'Ontario estimaient que les préoccupations de Toronto dominaient les discussions du caucus provincial. Un député du nord-ouest de l'Ontario a déclaré qu'il avait réduit sa participation aux travaux du caucus provincial parce que « les questions soulevées par METPAC avaient tendance à prendre le dessus et,

lorsqu'on abordait des sujets qui intéressaient le nord de l'Ontario, c'était uniquement pour la forme ». Il était également déçu par le caucus du nord-ouest de l'Ontario :

> Il [le caucus] a déjà été très actif, mais au cours des dernières années, depuis 1980, il a été marqué par de nombreuses divisions. À un moment donné, nous étions étroitement unis derrière un ministre très compétent du nom de Robert Andras. Il était alors le seul ministre de la région. Depuis 1980, il y a eu deux ministres. L'un d'eux est passé dès son élection à un poste au Cabinet. Or, il manquait d'expérience. Résultat : le groupe est maintenant fragmenté.

Les douze circonscriptions du nord-ouest de l'Ontario ont été réparties entre les deux ministres, et le même député signale qu'il discutait régulièrement de projets locaux avec le ministre responsable de sa circonscription. Un projet portuaire a été amorcé grâce aux efforts qu'il avait entrepris conjointement avec un autre député de la région. L'ancien ministre Bud Coullen a obtenu des succès semblables en se servant du caucus du sud-ouest de l'Ontario :

> Le caucus régional m'a beaucoup servi pour la question des produits pétrochimiques, par exemple, lorsque le sujet est passé du caucus du sud-ouest de l'Ontario au caucus de l'Ontario puis à un comité spécial. Bien utilisé, un caucus régional peut être très efficace[22].

Le caucus du nord-ouest de l'Ontario a pris une initiative intéressante en organisant à travers la région des réunions publiques de discussion et d'information sur des sujets pertinents. Ces réunions commencèrent après les élections de 1980, qui avaient provoqué l'arrivée d'un certain nombre de nouveaux députés. Parmi les thèmes étudiés, il y avait les forêts, le développement économique, le tourisme et la redistribution parlementaire. Lorsqu'un député conservateur fut élu dans la région lors de l'élection complémentaire de 1982, il demande à participer à ces réunions, et ses collègues libéraux acquiescèrent. Auparavant, lorsqu'il y avait des députés néo-démocrates dans la région, la concurrence politique était trop forte pour permettre une collaboration de ce genre.

Le caucus de l'Atlantique au sein du Parti libéral ne comptait que dix-neuf membres, qui voyaient la nécessité de présenter un front uni face au caucus national. Certes, la taille d'un groupe est très importante, mais elle n'est pas le seul élément qui détermine l'influence des caucus régionaux. Quand le caucus de l'Atlantique était fermement uni au sujet d'une question, les autres caucus régionaux lui accordaient généralement plus d'attention. D'après un député du Nouveau-Brunswick, « notre pays a toujours été très sensible aux préoccupations des régions et des minorités. Cela ne s'est pas produit uniquement au sein de notre parti ». La force des ministres régionaux, le moment choisi pour inscrire une question d'intérêt régional à l'ordre du jour national et la qualité des arguments étaient autant d'éléments qui influençaient l'adoption des propositions.

Le caucus libéral a eu moins de succès quant à la représentation des intérêts de l'Ouest canadien. Du fait qu'il n'y avait que deux députés élus dans cette région, les intérêts de l'Ouest risquaient fort de passer inaperçus. Même au cours de la 28e législature (1968–1972), au moment où il y avait pourtant 27 députés libéraux venant de l'Ouest canadien, le gouvernement Trudeau a mis de l'avant des politiques qui ont été rejetées par la région, par exemple la politique sur les céréales (*Lower Inventories for Tomorrow*) et le bilinguisme. En 1983, Edmund Osler, qui était député libéral du Manitoba au sein du premier gouvernement Trudeau, faisait part au Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat du Canada de sa perception des raisons pour lesquelles le caucus libéral ne tenait pas compte des préoccupations de l'Ouest :

> Tout le monde était toujours très poli et très aimable au caucus, et c'était très démocratique. Vous pouviez dire tout ce que vous vouliez. Néanmoins, le fait demeure qu'il y avait quelque 60 députés représentant trois villes à quelques centaines de milles d'où vous siégiez, et en dernière analyse, ce que vous pensiez n'allait pas faire grand différence au moment du vote définitif. Il y avait d'autres questions où vous pouviez apporter une grande contribution[23].

Ce député a dû se tromper lorsqu'il parlait de vote, étant donné qu'il n'y en avait pas au sein du caucus, mais l'attitude reflète bien celle qui prévalait dans l'Ouest. Cette situation pouvait également s'expliquer par l'absence durant cette période d'un ministre régional fort. La présence au Cabinet d'un ministre régional puissant, Lloyd Axworthy, de Winnipeg, peut avoir rassuré les Manitobains, qui ont clairement bénéficié des largesses fédérales, mais il se peut que les électeurs des autres provinces de l'Ouest ne l'aient pas considéré comme un véritable porte-parole.

Le parti essaya diverses stratégies pour assurer la participation de l'Ouest au caucus. Trois sénateurs de l'Ouest furent nommés au Cabinet libéral. Cette initiative peut avoir procuré des avantages additionnels à la région, mais sur le plan des relations publiques, elle a eu un effet plutôt contraire — d'après une source qui n'est toutefois pas entièrement objective, puisqu'il s'agit d'un député conservateur de l'Ouest : « Les Libéraux n'avaient peut-être pas d'autre choix que de recourir à des sénateurs, mais aux yeux des électeurs de ma région, cela a simplement symbolisé une fois de plus notre colonisation politique ». Les sénateurs libéraux de l'Ouest ont exercé au sein du parti des fonctions qui auraient normalement dû être attribuées à des députés, mais l'électorat ne les considérait pas comme des porte-parole régionaux légitimes (Canada, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, 1980, p. 41, v.o.).

On a également tenté de résoudre le problème de la sous-représentation par le « jumelage des circonscriptions », système en vertu duquel des

députés libéraux d'autres régions du pays se portaient volontaires pour rester en contact avec une circonscription de l'Ouest. Cette innovation a connu un succès mitigé : en effet, peu de députés ont accepté d'y participer, les contacts établis avec les circonscriptions étaient de toute façon peu fréquents et surtout avec les associations libérales de comté. Les députés n'étaient pas portés à défendre les intérêts de leur circonscription d'adoption aussi énergiquement que ceux de leur propre circonscription, surtout dans les cas où il y avait concurrence entre les régions pour obtenir des bons soins du gouvernement.

Après les élections de 1980, on créa un comité du Cabinet chargé des affaires de l'Ouest, mais là encore les résultats ont été décevants. Même le Fonds de développement de l'Ouest, dont on faisait si grand cas et dont le montant de départ semblait diminuer à vue d'oeil, était régi par un autre comité du Cabinet.

Le caucus du gouvernement a bel et bien joué un rôle important dans le processus de gouvernement. Par l'intermédiaire des caucus régionaux puis du caucus national, de simples députés ont réussi à retarder, à faire supprimer ou à modifier des projets de loi. On considérait que l'influence du caucus sur les décisions d'ordre financier surtout en fonction de la répartition et de l'augmentation des dépenses. Par exemple, si le Cabinet décidait de construire quatre nouvelles frégates, le caucus pouvait conseiller aux ministres responsables de partager la construction des navires entre divers chantiers. Ou encore, dans le cas des récents projets spéciaux de relance, les ministres régionaux recevaient un budget total et la liste des projets éventuels compilés par les ministères; l'affectation des crédits faisait ensuite l'objet de négociations avec d'autres ministres de la région et avec le caucus régional. Les ministres consultaient normalement les caucus de leur région au sujet des nominations gouvernementales de candidats de leur province.

Les travaux du caucus du gouvernement sont limités surtout par des contraintes de temps et de renseignements. En général, il n'est pas possible d'avoir de longues discussions sur des questions de principe, tout simplement parce que les ministres, et dans une moindre mesure les députés, n'ont pas le temps d'y participer. Les ministres ont des sentiments assez ambivalents à l'endroit du caucus. À l'occasion, le fait qu'ils doivent consulter les députés leur paraît ennuyeux, car ils manquent de temps et les conseils que leur donnent les députés ne sont forcément pas aussi « spécialisés » que ceux qu'ils reçoivent de la bureaucratie ou des groupes de pression. Il n'en reste pas moins que, pour des ministres qui sont aux prises avec une montagne de documents et des réunions interminables, le caucus représente un contact valable, bien qu'indirect, avec l'opinion publique. Le caucus joue un rôle important en mettant en lumière les questions d'intérêt public et il donne aux ministres surmenés l'occasion de connaître les réactions à leurs politiques. Le caucus contribue à identifier les questions qu'il convient d'inscrire à l'ordre du jour politique, mais il n'a ni le temps ni les compétences nécessaires pour les étudier en profondeur.

On a mieux répondu aux besoins en information des députés du gouvernement ces dernières années; en effet, chacun disposait d'un ou deux adjoints à la recherche. En outre, depuis 1970, les députés ont bénéficié de l'aide du Bureau de recherche du caucus libéral. En juin 1984, le personnel du Bureau ne comptait que trois recherchistes et cinq employés de soutien mais il était en voie de réorganisation et avait déjà compté jusqu'à huit recherchistes[24]. À l'origine, le Bureau mettait surtout l'accent sur la recherche d'orientations à moyen et à long terme en vue d'appuyer les comités d'orientation permanents du caucus, à l'oeuvre entre 1969 et 1972. On voulait cependant qu'il se consacre de plus en plus aux communications pour aider les députés de l'arrière-ban à mieux défendre les politiques de leur gouvernement. De plus en plus souvent, on demandait au Bureau de subvenir aux besoins documentaires immédiats des députés à la Chambre des communes, du caucus ou des circonscriptions. D'après un ancien ministre, l'information fournie par le Bureau renfermait parfois des erreurs.

Les membres du caucus recevaient aussi l'aide du groupe de communications du Parti libéral, dont la taille se comparait à celle du Bureau de recherche. Il fournissait aux députés libéraux des données pour les discours et les bulletins d'information, offrait un service de revue de presse et disposait d'une banque de conférenciers. La stratégie du groupe consistait surtout à utiliser les députés et les sénateurs pour mieux faire connaître les politiques du gouvernement et les faire accepter par le public. Par exemple, en juillet 1983, les députés libéraux partirent en vacances d'été avec une trousse qui devait servir à vendre le programme de restriction des « six et cinq pour cent » ainsi que le dernier budget[25]. La trousse comprenait une valise de plastique renfermant un 45 tours, une série de discours et un document sur la relance expliquant aux députés la stratégie à employer.

Les députés étaient invités à faire preuve d'initiative et de dynamisme afin de vendre le programme de relance dans leur région. On leur disait de rechercher et d'exploiter toutes les occasions de prendre la parole ou de s'adresser aux médias à la seule fin de « vendre » le programme de relance[26]. Les députés devaient se réunir une fois toutes les deux semaines avec le ministre désigné pour leur région afin de le tenir au courant de l'accueil réservé au programme, et chaque ministre devait tenir une réunion régionale des responsables de circonscription afin d'améliorer la diffusion du programme, particulièrement dans les circonscriptions qui n'étaient pas représentées par des Libéraux. Un petit journal sur la relance, renfermant des indicateurs de « bonnes nouvelles » et des articles au sujet des programmes gouvernementaux, devait également être publié toutes les deux semaines. Les gouvernements ont toujours pris certains moyens pour mobiliser l'appui du public, mais c'était probablement la première fois que les députés étaient aussi systématiquement équipés comme des commis-voyageurs, valise à la main.

Les huit députés libéraux que nous avons interrogés au cours de cette étude étaient satisfaits des structures et de la démarche du caucus du

gouvernement. Plusieurs ont souligné que le caucus était une institution essentiellement réceptive et chaleureuse. Vouloir le structurer à tout prix lui ôterait beaucoup de souplesse et l'affaiblirait au plan des relations humaines. Pour reprendre les termes d'un député du Nouveau-Brunswick :

> Un caucus a très peu, sinon rien, à voir avec une question de structure, c'est plutôt une question d'ambiance et de psychologie de groupe [. . .] Quand l'ambiance est bonne, le caucus peut être très efficace.

Il ne faudrait pas négliger l'importance de l'élément humain dans l'organisation du caucus. Nous en tiendrons compte quand nous étudierons les possibilités de réformes dans la dernière section de notre étude.

Le caucus de l'opposition officielle : les Progressistes-conservateurs

Dans son excellente étude intitulée *The Tory Syndrome: Leadership Politics in the Progressive Conservative Party*, George Perlin (1980) souligne d'abord que le parti a souffert de crises périodiques provoquées par la question du leadership. Le chef du Parti progressiste-conservateur doit rendre des comptes tant à l'Association nationale qu'au caucus parlementaire. Les problèmes que pose cette situation se compliquent du fait que l'aile extra-parlementaire a été dominée par les élites provinciales et des attitudes provincialistes; c'est donc dire que le chef a eu beaucoup moins d'autorité sur cette section du parti. Dans l'opposition, le chef avait la main haute sur des récompenses telles la nomination des porte-parole du parti, l'affectation à des sièges de premier plan à la Chambre et l'approbation des membres du parti nommés au sein des comités de la Chambre des communes. Il désignait également le leader du parti à la Chambre, les whips et, jusqu'à récemment, le président du caucus. En principe, ces nominations étaient effectuées par le caucus sur la recommandation du chef; en fait, toutefois, la liste préparée par le chef était tout simplement présentée au caucus où elle ne faisait l'objet ni de discussions ni d'un vote. Le chef avait également le droit de prendre unilatéralement des positions de principe et il avait la responsabilité d'orienter les discussions du caucus. Par conséquent, d'un point de vue constitutionnel, le parti parlementaire était dominé par le chef mais en pratique, la relation entre ce dernier et ses partisans parlementaires était beaucoup plus compliquée, car les avantages que l'organisation conférait au chef du parti a été une source de discordes et de tensions au sein du caucus.

Le chef de l'opposition a beaucoup moins de récompenses concrètes à attribuer que son homologue au pouvoir. Il peut faire des nominations symboliques renfermant éventuellement la promesse d'une récompense plus tangible au moment de la prise du pouvoir, mais cela n'a pas le même poids qu'une véritable nomination au Cabinet. Dans l'opposition, les différends au sein du parti, même s'ils sont toujours regrettables, sont moins

pris au sérieux, car il n'est pas nécessaire de maintenir la cohésion pour faire adopter des programmes au Parlement. Le chef de l'opposition nomme les membres du personnel de son bureau, choisit le directeur national du parti chargé de surveiller le personnel du siège social et nomme également le directeur du Bureau de recherche du parti. Ces ressources sont toutefois loin de celles dont dispose le chef d'un parti au pouvoir sous forme de personnel immédiat et de fonctionnaires. L'avantage relatif dont dispose le chef de l'opposition par rapport à ses députés de l'arrière-ban en matière d'information ne sera jamais aussi important que celui dont jouit un premier ministre par rapport à son caucus.

L'orientation du caucus de l'opposition est naturellement différente de celle du caucus du gouvernement, puisque le premier ministre et son Cabinet ne sont pas là pour entendre ce qui s'y dit. « Lorsque les députés de l'opposition se réunissent en caucus (s'ils ne sont pas distraits par des luttes intestines), leur souci premier est de conspirer contre le gouvernement » (Stewart, 1977, p. 18–19). L'opposition consacre ses énergies aux questions quotidiennes et hebdomadaires des travaux parlementaires : quelles réactions avoir en réponse aux initiatives gouvernementales, quels thèmes aborder pendant les « jours des subsides », quels ministres seront contestés pendant la période de questions, quand auront lieu les scrutins importants et quelles sont les incidences des activités du parti sur l'électorat. Les problèmes à long terme touchant la direction du pays viennent nécessairement au second rang derrière ces questions stratégiques, puisqu'un parti d'opposition ne peut rien y faire dans l'immédiat. De plus, les porte-parole principaux de l'opposition (ceux qu'on appelle les ministres du Cabinet fantôme) n'ont pas de contact direct avec les travaux du gouvernement et ne disposent pas des ressources de la fonction publique qui donnent aux ministres d'un gouvernement au pouvoir un avantage par rapport aux députés de l'arrière-ban de leur parti. Autrement dit, il y a moins de chances qu'un petit cercle d'initiés domine complètement les décisions au sein du caucus.

Nous avons déjà décrit l'évolution du caucus du Parti conservateur jusqu'en 1976, année où Joe Clark accéda au poste de chef. Clark entreprit de transformer l'image indisciplinée et divisée de l'aile parlementaire. Ses relations avec le caucus n'ont jamais été de tout repos, sauf peut-être pendant la période où le parti a été au pouvoir, c'est-à-dire de mai à décembre 1979. Comme il fallait s'y attendre, les relations au sein du caucus se sont détériorées après la défaite du gouvernement lors du scrutin crucial sur le budget en décembre 1979 et aux élections générales qui ont suivi en février 1980. En 1982, le leadership de Clark était gravement menacé tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du caucus. Cette même année, avec le consentement de Clark, on créa un comité présidé par le député Frank Oberle et chargé d'étudier la structure du caucus, d'identifier les problèmes et de proposer des réformes. Après une série de réunions d'étude et plusieurs avant-projets, le comité présenta un rapport définitif au caucus en août 1983.

Oberle (1983, 1984) a rédigé un bref article résumant ses conclusions et ses recommandations. Le rapport complet n'a pas été rendu public, mais il nous a été possible de le consulter[27]. Le rapport Oberle contenait onze recommandations, dont plusieurs ont été acceptées par Mulroney et son caucus.

Le rapport faisait remarquer « qu'aucun chef, dans la structure actuelle, ne peut contenter tous les membres du caucus et de l'aile extra-parlementaire, car tous les différends et presque tous les mécontentements sont centrés sur le chef » (Oberle, 1983, p. 1). Les membres du caucus voulaient partager tant les fardeaux que les privilèges du pouvoir. Plus particulièrement, le rapport énumérait quatre objectifs pour les réformes qu'il proposait (p. 2) :

- Améliorer l'ambiance et le sens de l'unité au sein du caucus;
- Favoriser un emploi plus efficace du temps par le caucus et ses comités;
- Mettre en valeur le rôle des simples députés et mieux utiliser leurs talents et leur énergie, en particulier dans l'élaboration des orientations;
- Prendre des mesures qui obligeraient les députés jouant un rôle de premier plan à la Chambre à rendre des comptes au caucus.

Autrefois, les analyses politiques effectuées par les différents comités du caucus étaient souvent négligées tandis que le parti se fiait à « des spécialistes techniques pour modeler ses politiques sur les fluctuations de l'opinion publique ». Les députés conservateurs se mirent donc à croire que « le parti aimait mieux suivre les sentiments du public qu'assurer une direction fondée sur des politiques bien conçues », dit le rapport (p. 21).

Même si le rapport Oberle qualifie de « sous-développé » le caucus du Parti progressiste-conservateur, ce dernier représentait du moins en principe, une structure bureaucratique complexe. En juin 1984, il y avait dix postes directement liés au caucus national plénier. Il y avait également 34 porte-parole désignés qui surveillaient chacun le rendement d'un ministre. Chacun des porte-parole avait un adjoint. Il y avait en outre neuf comités du caucus, tous dotés d'un président et d'un vice-président, et huit caucus régionaux qui élisaient chacun un président. Trois députés conservateurs représentaient l'opposition à des postes de présidents de comités des Communes ou de comités permanents mixtes. Au total, près de 90 des 101 députés conservateurs occupaient des fonctions au sein du caucus. Un certain nombre d'organismes de coordination furent également mis sur pied afin d'assurer l'orientation et la cohérence de cette structure fort étendue. Cette multitude de fonctions devait apparemment empêcher qu'une élite ne domine le caucus et que les députés ne s'impatientent.

Sous la direction de Clark, on créa plusieurs structures qui devaient assurer la cohérence des positions du parti. Premièrement, il y avait l'exécutif du caucus national, composé du chef du parti, du président du caucus national, du leader à la Chambre, des deux leaders adjoints à la chambre, du secrétaire du caucus et de trois représentants du caucus. Il y

avait également un comité directeur doté d'un plus grand nombre de membres et dont le rôle englobait, en fait, celui de l'exécutif. Le comité directeur était composé du chef, du président du caucus, du leader à la Chambre et de l'adjoint du leader à la Chambre (comités), du président du comité des présidents et des présidents des comités thématiques. Le président du comité des présidents assumait la présidence du comité directeur. Ce comité devait planifier la stratégie des interventions à la Chambre et étudier les questions de discipline et de morale au sein du parti. Les délibérations et les activités du comité directeur étaient communiquées au caucus plénier par le leader à la Chambre et le whip en chef de l'opposition.

Le 8 septembre 1983, Mulroney annonçait la nomination des présidents des neuf comités du caucus ainsi que des membres d'un comité du caucus chargé de la planification et des priorités[28]. Ce comité était présidé par le chef, et onze de ses douze membres avaient fait partie du Cabinet sous le gouvernement Clark. Le communiqué diffusé pour annoncer ces nominations ne donnait aucune description du rôle du nouveau comité. Il n'était pas précisé s'il remplaçait le comité directeur. Sous Mulroney, les comités du caucus dans l'opposition avaient apparemment la tâche lourde et exigeante de passer en revue les enveloppes budgétaires du gouvernement et d'ajuster les projets de politiques du parti aux ressources financières des enveloppes. Le comité chargé de la planification et des priorités était saisi des travaux des comités de principe et tentait ensuite d'intégrer leurs analyses dans un cadre financier global. Cette synthèse était alors étudiée par un comité de spécialistes de l'extérieur et de certains députés de premier plan. Enfin, le caucus plénier a tenu une réunion de deux jours à Mont-Sainte-Marie (Québec) afin de discuter des résultats définitifs de ce processus complexe d'élaboration des politiques.

Ces innovations n'ont pas pris le pas sur les préoccupations tactiques à court terme qui dominent normalement les discussions du caucus. Cependant, elles représentent l'approfondissement le plus poussé du rôle d'un caucus d'opposition en matière d'élaboration des politiques. Par ces mesures, beaucoup plus de députés conservateurs qu'auparavant sont entrés en communication avec de hauts fonctionnaires, qui avaient reçu du gouvernement libéral la permission de leur fournir des données quant au fonctionnement du gouvernement.

Outre les réunions des comités du caucus, il y avait également une réunion de stratégie quotidienne portant sur la période de questions et à laquelle participaient le chef du parti (lorsqu'il était libre), le leader à la Chambre, l'adjoint du leader à la chambre (période de questions), les whips et le directeur du Bureau de recherche. La réunion avait principalement pour but de déterminer quels sujets étaient les plus brûlants afin de choisir la question principale au début de la période de questions. L'un des deux leaders adjoints à la Chambre était chargé d'orchestrer l'activité pour la période de questions. Il était secondé par un coordonnateur des politiques du Bureau de recherche, qui préparait un bref « dossier du matin » résumant

les principaux événements survenus au cours des dernières heures, les dernières statistiques sur le chômage, etc. Le directeur de la recherche, qui assistait à la réunion de stratégie du matin, donnait suite aux tâches attribuées lors de la réunion. Juste avant l'ouverture des Communes, le leader adjoint à la Chambre rencontrait tous les membres du caucus qui voulaient poser des questions. À ce stade, il pouvait y avoir de nouvelles questions à soulever par suite de communiqués diffusés par le gouvernement ou de recherches effectuées par des députés ou par le Bureau de recherche. La liste des députés devant poser les questions était alors soumise à l'Orateur. La préparation plus cohérente et plus systématique de la période de questions engendra certaines tensions; un conflit apparaissait parfois entre le rôle du parti et les besoins des simples députés qui voulaient soulever des questions d'intérêt pour eux ou leurs électeurs. La période de questions faisait l'objet d'une division du temps non officielle, les vingt premières minutes étant réservées aux députés de premier plan tandis que l'autre moitié était laissée aux députés de l'arrière-ban.

Avant février 1982, c'est le chef du parti qui nommait le président du caucus national ainsi que les trois représentants du caucus devant siéger à l'exécutif national. Lorsque Clark était chef de parti, il a accepté la tenue de scrutins secrets pour combler ces postes. D'après certains journalistes, il aurait été obligé d'accepter ce changement après avoir annoncé qu'il s'opposait à un vote anticipé sur la tenue d'un congrès à la direction du parti[29]. On pensait que les personnes élues favorisaient un congrès hâtif.

Le premier président élu du caucus national fut Ron Huntington (Colombie-Britannique); ont également été élus Elmer MacKay (Nouvelle-Écosse), Allan Lawrence (Ontario) et Peter Elzinga (Alberta). Bill McKnight, qui avait auparavant été nommé président par Clark, a été défait par Huntington. Clark a affirmé qu'il aurait pu s'organiser pour faire élire une brochette de candidats de son choix mais qu'il ne l'a pas fait par respect pour la démocratie au sein du caucus.

À la fin de 1982, les langues allaient bon train dans les médias au sujet des demandes de révision du leadership qui secouaient le caucus. En décembre 1982, Huntington menaçait de démissionner de son poste de président, sous prétexte que les médias avaient publié des déclarations faites au sein du caucus[30].

En janvier 1983, lors d'une convention du parti tenue à Winnipeg, Clark démissionnait de son poste et annonçait qu'il briguerait à nouveau les suffrages. Les élections annuelles aux postes de l'exécutif du caucus eurent lieu en février 1983 et Huntington, qui avait été critiqué parce qu'il faisait ouvertement campagne en faveur de la tenue d'un congrès, décida cette fois qu'il ne serait pas candidat au poste de président du caucus. C'est donc un autre député, Benno Friesen (Colombie-Britannique) qui fut élu président. Les trois membres du caucus siégeant à l'exécutif national changèrent également. Lorsque Mulroney prit la tête du parti après le congrès de juin 1983, Friesen fut reconduit (et non pas élu) dans son poste de président.

La réunion hebdomadaire du caucus plénier, qui se tenait le mercredi de 9 h 30 à midi, se déroulait toujours comme suit :

- Ouverture de la séance;
- La santé du caucus — compte rendu des maladies et des décès susceptibles d'intéresser les membres du caucus;
- Observations du whip au sujet de la participation des membres aux scrutins ainsi qu'à la Chambre et au sein des comités;
- Compte rendu du chef et comptes rendus des caucus régionaux et des présidents des comités du caucus. L'allocution du chef durait de dix à quinze minutes environ;
- Compte rendu du leader à la Chambre, qui traitait des travaux à venir à la Chambre et des dispositions dont il avait été convenu avec le leader du gouvernement à la Chambre;
- Discussion générale;
- Résumé du chef.

Aucun ordre du jour officiel n'était imprimé pour les réunions du caucus national. Les membres n'avaient droit qu'à trois ou cinq minutes pour leurs interventions, sauf s'ils présentaient des points importants de l'ordre du jour. Les limites de temps s'appliquaient également aux comptes rendus des caucus régionaux.

De temps à autre, le caucus conservateur tenait des séances spéciales à l'extérieur d'Ottawa. Cette coutume s'était amorcée en 1978, du temps de Stanfield, et la première réunion avait eu lieu dans un hôtel de Vancouver[31]. Outre les députés, des candidats du parti dans les circonscriptions de la Colombie-Britannique ainsi que d'autres responsables locaux du parti avaient assisté à cette réunion à huis clos, qui avait duré deux jours. On avait invité des spécialistes à intervenir au sujet de questions intéressant l'Ouest : mise en valeur des ports maritimes, forêts, pêches et mines. On avait ensuite fait des « visites d'immersion » dans d'autres villes, pour étudier certains problèmes régionaux. Les problèmes matériels que suppose la réunion d'un caucus de 101 députés et de 24 sénateurs, ainsi que la pression des travaux parlementaires à Ottawa, ont empêché que les caucus itinérants aient lieu régulièrement.

Étant donné la complexité croissante des activités gouvernementales, les députés de l'opposition officielle ont dû se spécialiser pour devenir des critiques avisés des ministres et de leurs ministères. C'est ce qui a entraîné la création du « Cabinet fantôme », dans lequel on attribue à certains individus la responsabilité précise de suivre attentivement les activités d'un ministère, de questionner un ministre au Parlement et de coordonner l'étude des secteurs thématiques appropriés au sein des comités du caucus (voir Ort, 1979). Même si l'expression a été largement utilisée par les médias, les divers chefs de l'opposition ont évité de l'employer dans leurs déclarations publiques pour décrire l'organisation des principaux « porte-parole » ou « critique désigné » pour décrire ces

fonctions. On évitait l'expression « Cabinet fantôme » pour pas donner l'impression qu'il existait un cercle d'initiés et pour bien montrer que la fonction de critique n'entraînait pas automatiquement la nomination ultérieure à un poste de ministre.

Le choix des porte-parole du caucus relève essentiellement du chef du parti. En règle générale, les chefs consultent leur personnel et certains membres du caucus au sujet de leurs choix, et soumettent ensuite une liste au caucus pour la faire approuver. La formation d'un Cabinet fantôme obéit à des principes de représentation régionale semblables à ceux qui régissent la composition d'un véritable Cabinet. Le chef de l'opposition peut recourir à des nominations en vue de contrer des groupes de mécontents, de mettre de l'avant certaines positions de principe dans les délibérations du caucus ou de favoriser la carrière de jeunes députés promis à un brillant avenir. La rotation des postes au sein du Cabinet fantôme a été fréquente (Ort, 1979, p. 55–57). La taille du Cabinet fantôme s'est accrue au fil des ans, à 45 membres sous Clark en 1978. En juin 1984, on comptait 34 porte-parole et autant d'adjoints. Un certain nombre de porte-parole assumaient également la présidence ou la vice-présidence des neuf comités du caucus. Les porte-parole du parti étaient chargés de préparer, au sujet des projets de loi gouvernementaux, des recommandations soumises d'abord à l'approbation du comité pertinent du caucus, puis à celle du caucus plénier. Ils devaient animer la discussion de ces projets de loi à la Chambre et prévoir, après consultation du leader à la Chambre et du whip, la participation d'autres intervenants. Ils devaient aussi organiser et diriger l'examen par l'opposition des projets de loi et des prévisions des dépenses au sein des comités permanents de la Chambre des communes. Très souvent, c'est à eux qu'il revenait de questionner les ministres au cours de la période de questions. Ils faisaient également office d'agents de liaison avec les médias et les groupes extérieurs. Chacun des coordonnateurs des politiques au service du Bureau de recherche du parti était chargé de plusieurs secteurs précis de la politique gouvernementale et devait collaborer avec les critiques et les comités du caucus qui s'occupaient de ces questions.

D'après le rapport préparé par Oberle en 1983, une très forte majorité des membres du caucus était en faveur de l'adoption d'un système officiel de cabinet fantôme. Pareil système supposait que le ministre « fantôme » deviendrait ministre du même portefeuille au moment de l'arrivée au pouvoir de son parti. « Ce n'est qu'à cette condition, soutenait-on, qu'on pouvait exiger du député qu'il ou elle consacre un temps considérable à apprendre les rouages du ministère en question » (Oberle, 1983, p. 12). Afin que le caucus puisse influencer dans une certaine mesure le chef dans son choix des porte-parole, il était suggéré d'utiliser une feuille d'évaluation secrète permettant aux députés d'évaluer chaque année le rendement des ministres du Cabinet fantôme et des autres responsables du caucus nommés par le chef. Vingt-cinq pour cent

des membres du caucus auraient pu exiger un examen du rendement à tout moment. Quant au chef, il serait libre de réagir à sa guise aux résultats du sondage. Le comité préconisait également l'octroi de récompenses aux députés en fonction de leur ancienneté afin de leur garantir un rôle continu. En dépit de la présomption que la majorité des députés appuyaient ce système d'évaluation, il ne fut pas adopté, car cette mesure paraissait trop provocatrice. Au lieu, on donna l'assurance qu'il y aurait de fréquentes consultations et qu'on affecterait du personnel supplémentaire à la liaison avec le caucus (Oberle, 1983, p. 43).

En juin 1984, il y avait neuf comités du caucus responsables des sujets suivants : agriculture, relations fédérales-provinciales et réforme constitutionnelle, affaires culturelles, justice et questions juridiques, énergie et ressources, pêches, développement économique et création d'emplois, affaires sociales, et affaires extérieures et défense. Les députés participaient aux travaux de ces comités d'orientation en fonction de leurs intérêts; tous pouvaient y participer, et en général, les membres d'un comité donné faisaient également partie du comité de la Chambre des communes correspondant. Si les membres du Bureau de recherche du parti et les adjoints à la recherche des députés n'étaient pas admis aux réunions du caucus plénier, ils étaient cependant autorisés à assister aux réunions des comités du caucus. Un coordonnateur des politiques du Bureau de recherche était affecté à chacun des comités du caucus. Des témoins de l'extérieur, y compris des fonctionnaires, assistaient périodiquement aux travaux des comités d'orientation afin de communiquer des données spécialisées. Dans le cas des fonctionnaires, il fallait d'abord obtenir l'autorisation du ministre et il était convenu que leur intervention porterait uniquement sur les faits.

Les positions de principe du parti étaient d'abord étudiées au sein des comités du caucus, transmises au comité de la planification et des priorités, pour enfin être adoptées par le caucus plénier. D'après le rapport Oberle, les comités devaient être la pierre d'angle du processus de l'élaboration des politiques, le forum où seraient exploités le « capital intellectuel » et l'expérience des députés, car ces mêmes comités, laissait-on entendre, recevaient « les lettres des Canadiens ordinaires, les travaux de recherche et les recommandations d'instituts de recherche et d'universitaires, en plus de recevoir le témoignage de spécialistes dans de nombreux domaines » (p. 22). Il y aurait lieu de veiller à ce que les documents de principe adoptés par le caucus soient largement distribués au sein de l'aile extra-parlementaire du parti, à ce qu'ils fassent l'objet de colloques d'orientation régionaux et à ce qu'ils soient finalement approuvés par un congrès d'orientation national du parti.

Le rapport Oberle admettait que le modèle entraînait une certaine modification du droit traditionnel du chef à déterminer unilatéralement les politiques à suivre. « Les membres du caucus sont convaincus que l'on peut créer un système qui protège l'autorité du chef mais où la

responsabilité de l'élaboration des politiques est partagée par un corps plus étendu », disait le rapport (p. 22). Il soutenait également que « l'élargissement du processus d'élaboration des politiques stimulerait l'intérêt suscité tant par le parti que par les politiques proprement dites, tout en favorisant l'adoption rapide de compromis de travail entre les ailes idéologiques du parti qui, à l'heure actuelle, doivent s'efforcer de gagner les faveurs d'un seul individu » (p. 23).

Cette vision des avantages de la nouvelle formule était assez optimiste. Pour ce qui est de l'autonomie du chef, Mulroney a fait plusieurs déclarations de principe, au cours de sa campagne au leadership et peu après sa victoire, qui allaient à l'encontre des politiques approuvées par le caucus. Par exemple, il a affirmé qu'il déchirerait le rapport Kirby sur les pêches de l'Atlantique alors que le caucus était d'avis que le rapport n'allait pas assez loin dans l'aide apportée à l'industrie en difficulté. Il a également affirmé qu'un gouvernement conservateur n'accorderait aucune compensation financière au gouvernement séparatiste du Parti québécois si celui-ci choisissait de se retirer de certains programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés. Or, le caucus s'était clairement déclaré favorable à l'indemnisation et ce, depuis 1981[32].

Les comités du caucus servent depuis longtemps à atténuer les désaccords idéologiques et régionaux mais, à certains moments, les écarts sont tout simplement trop grands. Du temps de Clark, les députés de l'Ouest et ceux de l'Ontario se sont opposés au sujet de la politique de l'énergie et le parti n'a jamais réussi à élaborer une politique qui soit cohérente et politiquement rentable en la matière. Le projet de démanteler Pétro-Canada, qui a suscité tant de débats et qui semble avoir nui au parti sur le plan électoral, « reflétait les vues de ceux qui occupaient à ce moment-là les principaux postes du Cabinet fantôme » (Simpson, 1980, p. 159). Plus récemment, on a vu apparaître un désaccord au sein du comité du parti sur les affaires extérieures lorsque le député Doug Roche (Edmonton-Sud) écrivit dans un journal financier que « la nouvelle droite » gagnait du terrain en matière de politique étrangère[33]. Selon lui, cette « école de pensée » favorisait l'augmentation massive des dépenses militaires, une réduction de l'aide à l'étranger, l'appui aux dictatures militaires et l'affrontement avec l'Union soviétique. Cette attitude se démarquait de la tradition canadienne, qui mettait plutôt l'accent sur l'aide à l'étranger, le désarmement, l'amélioration des relations avec les Soviétiques et la collaboration, mais pas nécessairement l'entente, avec les États-Unis. Tant le chef du parti que le critique aux affaires extérieures (Sinclair Stevens) minimisèrent les contradictions apparentes, en soutenant que le parti n'était pas divisé de façon irrévocable[34]. Par la suite, Roche annonçait son intention de quitter la vie politique. Ce n'était pas la première fois qu'il se retrouvait en position minoritaire au sein du caucus.

Dans d'autres domaines, les comités d'orientation ont très bien fonctionné. Dans les secteurs de l'agriculture et du transport, où le parti pouvait compter sur de nombreux députés jouissant d'une expérience pratique et directe, les comités ont préparé des documents de principe intéressants et innovateurs. En avril 1983, par exemple, le parti rendait public un énoncé de principe en matière d'agriculture dont les dix points portaient principalement sur l'épineuse question des taux d'intérêt[35]. Contrairement aux allégations de certains journalistes selon lesquelles il s'agissait d'un truc électoral improvisé, le programme de déductibilité de l'intérêt hypothécaire qu'ont présenté les Conservateurs lors des élections fédérales de 1979 était en fait le fruit de longues discussions au sein d'un comité du caucus puis du caucus plénier.

Les Conservateurs ont également fait l'expérience de groupes d'étude du caucus pour élaborer des politiques. Un certain nombre d'entre eux furent institués pendant le mandat de Clark; ainsi, un groupe d'étude effectua de vastes consultations au sujet du budget de 1982. En septembre 1983, Brian Mulroney annonçait la création de cinq groupes d'étude sur le chômage chez les jeunes, la responsabilité des sociétés de la Couronne, l'amélioration de la productivité dans les secteurs public et privé, la simplification du régime fiscal et les changements technologiques et le recyclage de la main-d'oeuvre. Chaque groupe d'étude était présidé à la fois par un député et par un sénateur. Après avoir tenu des audiences à travers le pays au sujet des pratiques de perception d'impôt de Revenu Canada, un groupe d'étude conservateur publia un rapport sur la question et son président (Perrin Beatty) eut l'occasion d'en revoir les recommandations avec le ministre du Revenu national. Les groupes d'étude semblent constituer une innovation utile qui permet de rassembler des parlementaires de toutes les régions, de mieux exploiter les compétences des sénateurs et d'aider le parti à réagir aux questions d'actualité.

Lorsqu'il était dans l'opposition, le caucus progressiste-conservateur regroupait huit caucus régionaux représentant l'Atlantique (13 députés), le Québec (un député), l'Ontario (38 députés), le Manitoba (5 députés), la Saskatchewan (7 députés), l'Alberta (21 députés), la Colombie-Britannique (16 députés) et le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest (2 députés). À ces chiffres il convient d'ajouter les sénateurs conservateurs représentant les différentes provinces et les territoires, même si tous les sénateurs ne jouaient pas un rôle actif dans les divers caucus du parti. Comme il n'a pas été possible de recueillir des renseignements sur chacun des caucus régionaux, les impressions qui suivent sont nécessairement incomplètes.

La plupart des caucus régionaux se réunissaient chaque semaine (habituellement le mardi), mais les plus petits ne se réunissaient qu'au besoin. Les réunions du caucus de l'Atlantique pouvaient être espacées de deux ou trois semaines. Dans le cas de la Saskatchewan, le président du caucus provincial s'informait auprès des députés le lundi et le mardi

afin de déterminer s'il existait un problème quelconque exigeant la tenue d'une réunion. On avait auparavant tenté de tenir des réunions régulières, mais il était difficile de trouver un moment pouvant convenir à tous les députés. Les présidents des caucus régionaux étaient élus annuellement, mais dans les plus petits caucus, le processus n'avait rien d'officiel. Comme l'explique un député, « j'ai été catapulté au poste de président du caucus régional la première fois que je me suis présenté ici. En fait, c'est un poste dont personne ne veut vraiment ».

L'avis de convocation aux réunions des caucus régionaux indiquait habituellement les points à l'ordre du jour ainsi que les personnes invitées à y prendre la parole. À l'époque où nous faisions les entrevues pour cette étude, le caucus de l'Ontario entendait un exposé de l'Association des francophones hors québec. Quelque temps auparavant, il y avait eu une réunion des caucus fédéral et provincial à Toronto. Écoutons la description qu'en donne un député : « Nous avons rencontré nos collègues provinciaux afin d'étudier cinq sujets importants susceptibles à notre avis d'être abordés au cours des dix-huit prochains mois, et sans nécessairement « toujours chanter à l'unisson », nous voulions au moins être au courant de la position du parti provincial ». C'était la première fois que cela se faisait en Ontario, mais des réunions de ce genre avaient déjà eu lieu en Alberta. Les sujets abordés dans les réunions des caucus provinciaux et régionaux étaient souvent des questions ou des préoccupations d'intérêt local suscitées par les effets de politiques nationales. Ainsi, le caucus de l'Atlantique parlait de l'entretien des quais, de la réduction de la durée de la saison de la pêche au saumon, des subventions du coût du transport des céréales fourragères, du service de Via Rail, du service des Postes canadiennes ou des problèmes d'horaire de la société aérienne Eastern Provincial. Des fonctionnaires des ministères ou des sociétés de la Couronne assistaient parfois à ces réunions afin de répondre aux questions.

Il n'est pas étonnant que les caucus régionaux aient été inégaux tant en qualité qu'en efficacité. Leur influence ne dépendait pas uniquement, ni même principalement, de leur taille. D'après les députés, les thèmes abordés et la qualité des représentants régionaux étaient tout aussi importants. Un député de l'Atlantique qui avait cessé d'assister régulièrement aux réunions du caucus de sa région nous explique pourquoi :

> Le caucus de l'Atlantique est faible. Il renferme trop de gens qui se prennent pour des vedettes et se consacre trop aux problèmes de circonscription. La brochette de députés de la région de l'Atlantique n'est pas de très bonne qualité, surtout si on la compare à la représentation passée, qui comptait des personnages impressionnants comme Robert Stanfield, Gordon Fairweather et David McDonald.

Les députés interrogés considéraient le caucus de l'Ontario, qui compte le plus grand nombre de membres, comme le caucus le plus efficace.

Selon l'un des députés de l'Ontario, les membres du caucus de cette province étaient conscients des risques qu'ils encouraient s'ils imposaient leur volonté au caucus national :

> Pour la question du tarif du Nid-de-Corbeau, par exemple, je crois que les députés de l'Ouest ont joué un rôle très important pour sensibiliser davantage les députés de l'Ontario à tous les aspects de la question [. . .] L'élément essentiel, c'est la façon dont les députés se comportent lorsqu'ils présentent une question d'ordre régional. Si l'on veut exercer des pressions, il faut être diplomate et fin stratège pour parvenir à ses fins.

Un Conservateur de l'Ouest était néanmoins convaincu qu'un préjugé fondamental favorisait le Centre du Canada :

> Il faut voir la réalité en face : pour un parti politique, la règle du jeu c'est de gagner, et vous devez prendre les moyens nécessaires pour que le parti remporte des sièges aux élections. Le fait que l'Ontario et le Québec disposent de la majorité des sièges influence la façon de penser du chef et du caucus. Un groupe a beau avoir les meilleures politiques du monde, s'il ne peut pas gagner, ses politiques ne valent rien, ni pour lui ni pour quiconque.

Dans les travaux du caucus national, on ne consacrait en général que peu de temps aux comptes rendus des caucus régionaux, à moins qu'une question ne paraisse urgente ou très importante. Lors de la campagne à la chefferie, en 1983, les caucus régionaux se sont réunis moins souvent et n'ont jamais repris leur rythme d'activité antérieur.

Les députés conservateurs interrogés ont reconnu qu'il était parfois difficile de dégager un consensus au sein du caucus national. Des divergences idéologiques sur des questions comme l'énergie ont provoqué des différends entre les caucus régionaux. Étant donné que le caucus ne tenait aucun vote, le chef avait un grand rôle à jouer dans l'élaboration d'un consensus. Un député louait en ces termes le rôle de conciliateur de Clark :

> M. Clark était un excellent orateur lors des réunions du caucus. Il avait un style mordant et était plus efficace au caucus que devant tout autre auditoire. Il réussissait à faire des synthèses de tout premier ordre. Il avait coutume d'écouter attentivement chaque personne pour ensuite relier tous les points de vue différents qui animaient le caucus.

Un autre député était d'avis que pendant la « lune de miel » au début du mandat de Mulroney, le caucus laissait une latitude considérable au chef pour interpréter le consensus émanant du caucus. Les députés reconnaissaient qu'un chef pouvait exercer une certaine pression morale sur le caucus en donnant des indices quant aux orientations qu'il préférait.

La faiblesse du caucus du Parti conservateur en tant que reflet des préoccupations régionales s'expliquait par l'absence de députés du Québec. Différents moyens ont été utilisés pour tenter d'assurer au Québec une forme quelconque de participation. Un conseiller pour le

Québec fut nommé au bureau du chef et plusieurs députés bilingues d'autres provinces collaboraient avec l'unique député québécois, avec les cinq sénateurs conservateurs du Québec et le personnel afin de former un « quasi-caucus » pour la province. En outre, on s'est efforcé de faire en sorte qu'au moins un représentant du Québec fasse partie des groupes d'étude du parti.

Quant au personnel de soutien pour les activités du caucus, il était principalement fourni par le Bureau de recherche[36]. Le Bureau comprenait un directeur, un chef de cabinet, douze coordonnateurs des politiques, deux commis et deux bibliothécaires. Chaque coordonnateur des politiques était affecté à des politiques gouvernementales précises et travaillait avec le comité du caucus et le porte-parole du parti appropriés. Le Bureau de recherche préparait un précis pour chaque projet de loi du gouvernement, rédigeait des modifications et des motions, fournissait de la documentation à utiliser lors des débats sur le budget et lors des journées sur les subsides, offrait un service de coupures de presse et de dossiers historiques et produisait des rapports détaillés sur les questions d'actualité. De plus, la plupart des députés faisaient appel à des recherchistes, bien que certains aient choisi d'affecter au personnel de soutien (secrétaires, commis) la totalité des fonds dont ils disposaient pour leur personnel. La présence de recherchistes aux bureaux des députés réduisait la charge de travail du Bureau de recherche, mais non pas sa raison d'être, puisqu'il fournissait les connaissances spécialisées et la continuité lorsque les porte-parole désignés changeaient de fonctions.

Les huit députés conservateurs interrogés pour cette étude étaient satisfaits dans l'ensemble de la structure et du fonctionnement de leur caucus. Le caucus leur semblait être bien ajusté aux changements de direction et d'organisation. Nous nous attendions à les trouver mécontents de certains aspects du fonctionnement du caucus. Des périodes prolongées dans l'opposition et un passage récent et bref au pouvoir ne pouvaient qu'engendrer des frustrations dont le chef et l'organisation du caucus seraient les cibles naturelles. Pourtant, tous les députés estimaient que le caucus était essentiel et qu'il représentait une occasion importante d'influencer le parti.

Le caucus du Nouveau Parti démocratique

Le NPD, tout comme le CCF avant lui, a toujours vanté la qualité de son caucus parlementaire et sa contribution positive à l'élaboration des politiques (Young, 1969). Sa haute réputation est causée en partie par l'éthique générale du parti, qui accorde une très grande importance à la liberté des débats et à la préparation soignée des positions de principe. Les chefs qui se sont succédés à la tête du parti ont favorisé les décisions collectives en matière de politique et de stratégie. Même si la liberté accordée aux membres du caucus a parfois été l'occasion de divisions

pénibles et manifestes, elle a surtout contribué à renforcer la solidarité du parti.

En raison de la petite taille de son groupe parlementaire, le NPD n'a pas eu recours aux comités du caucus dans la même mesure que les grands partis. En effet, les stratégies et les positions de principe ont le plus souvent été élaborées en caucus plénier. Les critiques désignés du parti assument la présidence des comités d'orientation institués en réponse aux travaux parlementaires. Tous les députés intéressés peuvent participer aux travaux d'un comité. Le chef du parti désigne les critiques : il demande aux membres du parti de lui faire part de leurs préférences et prépare une liste de porte-parole du parti, qui fait ensuite l'objet d'un vote en caucus plénier.

Les critiques du NPD doivent surveiller les activités des organismes gouvernementaux dans leur domaine, animer les débats sur les projets de loi et prendre l'initiative à la période de questions. On s'attend de plus à ce qu'ils soient les porte-parole du parti à l'extérieur des Communes, y compris bien sûr auprès des médias. Chaque critique peut compter sur les services d'un recherchiste du Bureau de recherche du parti, mais avec 31 députés et seulement 7 recherchistes, la plupart des critiques sont obligés de se partager un recherchiste. Bien sûr, ils peuvent également recourir aux services du personnel de leur propre bureau.

Le président du caucus national a toujours été élu, tout comme les présidents des caucus régionaux. À la différence des deux grands partis, le NPD dresse un ordre du jour pour les réunions du caucus national et il tient des votes officiels. En général, il est facile d'en arriver à une entente de principe, mais il arrive qu'il y ait des conflits ouverts, comme ce fut le cas lorsque le parti appuya l'ensemble des propositions constitutionnelles de 1982 et que le député Lorne Nystrom s'y opposa.

À ses débuts, le caucus du NPD représentait surtout l'Ontario, mais sur les 31 députés qu'il avait à la dernière législature, il y en avait 24 qui venaient de l'Ouest. En principe, il y avait quatre caucus régionaux, ceux de l'Ontario (6 députés), du Manitoba (7), de la Saskatchewan (7) et de la Colombie-Britannique (11), mais seul le caucus de la Colombie-Britannique se réunissait régulièrement. Les autres se réunissaient à l'occasion, en fonction des questions d'actualité. De temps à autre, des groupes de l'extérieur s'adressaient aux caucus régionaux et, beaucoup plus rarement, des fonctionnaires assistaient aux réunions. Par exemple, le caucus de la Saskatchewan a rencontré un dirigeant de Via Rail afin de discuter de l'abandon du service aux passagers. La faiblesse régionale du NPD au Québec et dans les provinces de l'Atlantique est un problème chronique. Au congrès d'orientation qu'il a tenu à Régina en 1983, il n'y avait que cinq délégués du Québec sur les 1 433 délégués inscrits. À part les responsables du parti, il n'y avait qu'une douzaine de délégués pour représenter les quatre provinces de l'Atlantique[37]. Un parti dont la mission est surtout conçue en termes de lutte des classes s'inquiète peut-

être moins d'une telle sous-représentation régionale que les autres partis, qui se considèrent plutôt comme d'« honnêtes intermédiaires » entre des régions et des intérêts différents.

Les responsables du caucus du NPD (président, vice-président, secrétaire et trésorier) sont élus chaque année. Avec le leader à la Chambre, son adjoint, le whip et le chef du parti, ils forment le comité exécutif du caucus. Ce comité se réunit chaque jour afin de planifier la stratégie en vue de la période de questions. Les réunions hebdomadaires du caucus comprennent des comptes rendus du chef du parti, du leader à la Chambre et du whip. À la différence des autres partis, le NPD admet régulièrement des non-parlementaires aux réunions de son caucus; le personnel du bureau du chef, par exemple, ou certains membre du Bureau de recherche du caucus, ou un représentant du Congrès du travail du Canada.

Vue d'ensemble du fonctionnement des caucus et des réformes possibles

Dans son témoignage devant le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure, en 1982, Douglas Fisher, ancien député et conseiller auprès du comité de l'Association du Barreau canadien sur la réforme parlementaire, faisait les remarques suivantes :

> Les députés consacrent, en moyenne, entre neuf et douze heures par semaine aux travaux de caucus. Et le caucus, c'est l'inconnu [. . .] Il me semble qu'un des problèmes survient du fait qu'une très grande partie de l'énergie et des efforts déployés par les députés de tous les partis est dirigée vers les travaux du caucus et que le public n'est pas du tout au courant de ces travaux. Mais, il semblerait aussi qu'une bonne partie des travaux et des attitudes prennent forme au sein du caucus. Selon moi, c'est une des questions auxquelles vous devez vraiment vous intéresser, le système de caucus, ne serait-ce que pour le faire mieux connaître[38].

Il est vrai que la plupart des Canadiens ignorent l'existence des caucus ou encore se méfient profondément de leurs effets sur les représentants élus. Dans un éditorial qui exprimait cette vision négative du caucus et de la discipline de parti, on pouvait lire :

> L'influence du caucus transforme les gens honnêtes en gredins, sous le prétexte oiseux de leur donner l'esprit d'équipe et de leur donner une place au sein du parti. C'est cet élément essentiel du régime parlementaire qu'il importe de changer si nous voulons être représentés à Ottawa par des gens honnêtes[39].

Nous nous inscrivons en faux contre des évaluations globales aussi négatives. Le caucus constitue un élément essentiel du régime parlementaire. Les réunions du caucus remplissent toutes sortes de fonctions. Elles permettent un échange de vues et de renseignements, en

toute franchise et en privé, sur des questions parlementaires, partisanes ou autres. Lorsqu'un parti est au pouvoir, le caucus représente un moyen d'influencer la législation, les dépenses et l'administration des programmes. Comme les délibérations du caucus sont secrètes, il est impossible d'évaluer concrètement l'influence réelle de cette institution.

Cependant, d'après les témoignages recueillis auprès des ministres du Cabinet et des députés du gouvernement, il est évident que le caucus est en mesure de bloquer, de reporter et de modifier les projets législatifs présentés par les ministres. La responsabilité de la législation et des dépenses n'incombe pas au caucus mais bien aux ministres qui doivent rendre des comptes au Parlement. Le caucus du gouvernement représente pour les députés l'occasion de tenter en privé de convaincre les ministres de présenter des modifications législatives, de dépenser des crédits ou de modifier le mode de fonctionnement de certains programmes. Même si le caucus du gouvernement se contente habituellement de réagir aux initiatives du Cabinet, il joue également un rôle dans la planification des projets de loi. Les ministres, et même les fonctionnaires, tiennent compte des réactions du caucus quand ils préparent une loi. Il est presque certain que les partis d'opposition feront des critiques et voteront contre un projet de loi, mais ils ne pourront toutefois pas empêcher son adoption si le gouvernement est majoritaire. Les ministres estiment donc avoir comme principale tâche législative de convaincre la majorité de leurs propres partisans qu'ils doivent soutenir leurs projets. Le caucus contribue ainsi à fixer les paramètres permettant de déterminer quelles lois seront politiquement acceptables.

Les caucus participent également à la conception de la stratégie et des tactiques qui seront employées par le parti. Cependant, malgré ce que laissent supposer les résultats d'une étude antérieure, de tels sujets ne semblent pas occuper une part importante des délibérations du caucus (Kornberg, 1967; Kornberg et Mishler, 1976). À cet égard, les caucus du gouvernement et de l'opposition se démarquent l'un de l'autre, comme nous l'avons déjà signalé. Le caucus de l'opposition consacre plus de temps à des questions d'ordre tactique parce qu'il n'a pas l'initiative en matière d'élaboration des politiques et qu'il doit surtout réagir, souvent dans de brefs délais, aux projets du gouvernement. Le principal apport de l'opposition au processus parlementaire se situe au plan de la rhétorique et de la critique.

Les partis d'opposition ont tout intérêt à mettre en lumière les désaccords que suscitent les propositions du gouvernement, puisqu'ils peuvent alors soutenir que le gouvernement n'a pas l'appui d'un consensus. Cela mène souvent les partis d'opposition à mettre l'accent sur les lacunes du processus d'élaboration des politiques (par exemple, le fait que le gouvernement n'ait pas consulté les groupes concernés) plutôt que sur les désaccords de fond. L'avantage dont jouit le gouvernement grâce au soutien de la fonction publique explique également ce phénomène. Les partis d'opposition peuvent tenter d'arracher des con-

cessions au gouvernement en ralentissant les travaux de la Chambre. Cette tactique nécessite une bonne connaissance du règlement, et c'est là que les leaders des partis à la Chambre disposent d'un avantage considérable par rapport à la plupart des députés, pour qui la procédure parlementaire est un sujet difficile, technique et ésotérique. C'est pourquoi les députés s'en remettent habituellement à la compétence de leur leader à la Chambre. Cette tendance est toutefois moins accentuée chez l'opposition. Au sein du caucus du gouvernement, les députés sont conscients des difficultés de la tâche du leader à la Chambre, qui doit agencer tous les morceaux du casse-tête législatif et faire adopter le plus de projets de loi possibles dans les limites d'un calendrier parlementaire fort chargé.

Les réunions du caucus favorisent de plusieurs façons la solidarité et l'unité du parti. Elles permettent aux membres du parti de conclure des ententes à huis clos. Cela ressemble un peu au moment où les joueurs de football se regroupent pour discuter stratégie à la mi-temps. C'est dans le secret du caucus que les jeux se décident. C'est en caucus que les « entraîneurs » font des discours à l'emporte-pièce au sujet de « l'esprit d'équipe » afin de stimuler le moral des joueurs, particulièrement des « réservistes » qui ne seront pas souvent soumis au feu de l'action. Des députés silencieux mais désenchantés peuvent causer des divisions publiques qui nuisent au parti sur le plan politique. Le caucus représente un exutoire pour le mécontentement et, en somme, une bonne occasion de se défouler.

Dans l'arène du Parlement, les partis politiques ne pourraient pas régler leurs désaccords de principe ni planifier leur stratégie à découvert parce que leurs adversaires ne manqueraient pas d'exploiter toute division dans leurs rangs. Si la tradition orale a été maintenue par les caucus des deux grands partis (pas d'ordre du jour imprimé, ni de procès-verbal, ni de vote consigné, ni de communiqué), cela s'explique dans une certaine mesure par le fait que le parti veut préserver le secret des délibérations du caucus. Cela reflète également la recherche d'un consensus, puisque la tenue d'un vote et la diffusion d'annonces officielles empêcheraient les partis de se réfugier dans l'ambiguïté dans les cas où il est difficile d'en arriver à une entente. De plus, comme nous l'avons déjà mentionné, les dirigeants du parti cherchent au caucus l'appui nécessaire aux politiques et aux positions du parti. On pourrait penser que ce genre d'intervention est tout simplement une tentative de manipulation ou une espèce de campagne publicataire à tout crin. Mais le caucus joue aussi un rôle de formation, puisqu'il sensibilise les députés à des répercussions qu'ils n'avaient peut-être pas prévues. Il ne faut pas sous-estimer non plus la contribution de la dynamique de groupe et de la collégialité au succès des partis politiques dans leur rôle parlementaire.

La vie politique ne se réduit pas à la discussion et à l'adoption des politiques du parti. La loyauté à l'endroit du parti, une bonne ambiance,

l'aide apportée au parti pendant les périodes difficiles, l'enthousiasme et la camaraderie sont tout aussi importants. La discipline et l'unité du parti relèvent bien davantage de pareilles considérations socio-psychologiques que de sanctions ou de récompenses. La plupart des députés ne voient pas les avantages de la cohésion de parti d'un point de vue purement personnel, c'est-à-dire en fonction de leur propre avancement. L'unité du parti leur semble plutôt une nécessité dans un régime parlementaire basé sur l'opposition des partis. Aux députés qui n'aspirent pas à des postes de direction, et ces gens-là existent, les partis doivent offrir des récompenses autres que l'avancement : le sentiment de participer à des événements importants, la perspective d'une croissance personnelle, une certaine part de reconnaissance publique et un sentiment d'appartenance. De plus, la communication au sein du caucus ne s'exerce pas à sens unique, les chefs disant à leurs partisans exactement quoi faire. Au contraire, les dirigeants savent qu'ils doivent écouter ce que le caucus a à leur dire et ils ont avantage à le faire. Les chefs qui font fi des opinions de leurs députés s'aliéneront bientôt non seulement leur parti, mais également le pays dans son ensemble.

Les caucus peuvent faciliter la participation des régions aux discussions du parti. Les déséquilibres régionaux qui ont marqué la représentation des partis au cours de la dernière législature ont changé le rôle des caucus, qui servaient auparavant de bancs d'essai pour évaluer l'opinion régionale. Les préoccupations du Québec étaient en grande partie exprimées par des députés libéraux, tandis que l'Ouest était majoritairement représenté par des députés de l'opposition. Comme nous l'avons déjà souligné, cette situation n'avait rien de nouveau; en fait, les gouvernements du passé ont souvent manqué d'un appui équilibré des diverses régions du pays. Néanmoins, les déséquilibres de ce genre ne paraissent pas souhaitables pour plusieurs raisons.

En premier lieu, une région qui, comme l'Ouest, envoyait autrefois la majorité de ses députés aux banquettes de l'opposition, peut vraiment être désavantagée lorsqu'il s'agit d'obtenir des politiques favorables à la région ou d'autres bénéfices du gouvernement. Les gouvernements réagissent à des pressions exercées par des secteurs particuliers et une région peut être pénalisée si elle n'a pas de députés au sein du caucus du gouvernement. Autrement dit, elle peut se retrouver perdante pour ce qui est de la réceptivité au chapitre de la répartition et de la politique.

Une telle région peut également être pénalisée au plan de la réceptivité symbolique. Lorsqu'une région donnée n'a pas de présence crédible au sein du caucus du gouvernement, il peut sembler qu'elle n'obtient pas justice, et ce, peu importe le caractère équitable de la véritable répartition des avantages tangibles. Or, en politique, les apparences comptent; si le parti au pouvoir ne recueille pas un vaste appui, les politiques adoptées par le Parlement ne seront pas entièrement légitimes. Si le gouvernement a une proportion trop restreinte de députés venant d'une région donnée, on le soupçonnera de négliger les besoins de cette région.

Il est plus difficile de déterminer si la réceptivité sur le plan des services diminue à l'endroit des citoyens d'une région qui n'a pas élu de députés au gouvernement. Pour être en mesure de répondre à cette question, il faudrait d'abord savoir de quels atouts peuvent disposer les députés du gouvernement quand ils interviennent au nom de leurs électeurs auprès des ministres et des fonctionnaires. Les députés de tous les partis attachent de l'importance aux services qu'ils offrent à leur circonscription; par conséquent, il serait peu probable que les députés du gouvernement fassent des efforts supplémentaires à cet égard. Les députés du gouvernement que nous avons interrogés pour cette étude ont précisé que les réunions du caucus n'étaient pas l'endroit approprié pour aborder les problèmes de leur circonscription avec les ministres. On traite normalement ces problèmes par voie de rencontres privées ou de correspondance. Les députés de l'opposition peuvent également entreprendre de telles démarches, et les ministres tenteront souvent d'éviter les questions gênantes à la Chambre en répondant rapidement à ce genre de requête. D'ailleurs, un député ne s'adresse habituellement aux ministres que s'il n'a pas réussi à obtenir une réponse satisfaisante des fonctionnaires. Pour résoudre le problème d'un électeur, on commence par chercher du secours au sein du labyrinthe complexe que constituent les ministères et les organismes. Étant donné que la fonction publique applique les programmes et les règlements de façon impartiale, selon des critères universels, il ne devrait y avoir aucun favoritisme dans le règlement des cas transmis aux fonctionnaires par des députés du gouvernement. Il importe toutefois de procéder à des recherches beaucoup plus approfondies pour mesurer l'importance du rôle des députés en tant qu'intermédiaires auprès de la bureaucratie fédérale.

Lorsqu'il y a déséquilibre de la représentation au sein des partis, des questions qui pourraient normalement être étudiées dans un cadre général se transforment en débats de principe régionaux. Les partis ne sont pas capables de régler pareils débats de façon interne; ces différends se communiquent bientôt aux débats parlementaires lorsque les blocs régionaux s'affrontent de part et d'autre de la Chambre. Tous ces problèmes seraient moins graves si l'alternance au pouvoir était régulière, mais cela n'a pas vraiment été le cas au Canada.

Par l'établissement de caucus régionaux, les partis ont reconnu l'importance du régionalisme sur la scène politique canadienne. Du côté du gouvernement, ces caucus régionaux sont liés dans une large mesure aux ministres régionaux. Ces derniers sont censés jouer un rôle de premier plan dans l'organisation du caucus de leur région. Ils sont chargés de faire comprendre et appuyer les politiques gouvernementales dans les régions. Ils jouent un rôle important dans le contrôle de l'organisation et des affaires du parti, et on s'attend aussi à ce qu'ils soient en communication avec les personnalités qui forment l'opinion publique de leur région. Ils exercent des pressions sur d'autres ministres en vue d'obtenir des avantages financiers pour leur région. Comme ils contri-

buent également au patronage, on a tendance à nier l'existence de ministres régionaux puissants, et c'est pourquoi très peu de citoyens sont conscients de leur rôle au sein du gouvernement et du parti. On peut être mal représenté au caucus gouvernemental sans nécessairement être mal représenté au Cabinet, s'il y a un ministre influent qui dirige le regroupement régional.

Plusieurs facteurs déterminent l'influence des caucus régionaux au sein du caucus national. La taille d'un caucus revêt une importance certaine, mais elle ne constitue pas le facteur déterminant dans la plupart des différends entre les régions. Tous les partis savent qu'il est important de prêter attention aux préoccupations légitimes des régions. La qualité des porte-parole régionaux est aussi très importante. Un caucus régional peut exercer une influence démesurée par rapport à sa taille si ses membres ont de l'expérience, s'ils sont bien renseignés, s'ils s'expriment bien, s'ils sont tenaces et éloquents lorsqu'ils cherchent à influencer les dirigeants du parti. Comme le souligne un ancien député :

> Cette question de chiffres est purement illusoire. Personnellement, je crois que Jack Pickersgill valait bien 30 députés de sa région. Aujourd'hui, je pense qu'Allan MacEachen en vaut 40. Ce qui compte, c'est la qualité des gens que vous déléguez, et le fait que vous ne les déléguez pas seulement une fois mais bien plusieurs fois de suite pour leur permettre de devenir des éléments essentiels du système.

L'unité d'un caucus régional et la clarté de son orientation politique améliorent ses chances de succès. Il faut aussi savoir dans quelle mesure les ministres ou le chef du parti d'opposition sont disposés à se laisser convaincre. Le niveau d'activité et la qualité de représentation d'un caucus régional varient avec le temps.

Le fait qu'au cours de l'histoire du Canada, les partis libéral et progressiste-conservateur se soient maintenus respectivement au pouvoir et dans l'opposition a contribué à former la culture interne de leur aile parlementaire. Par la force des choses, les Libéraux ont dû rechercher plus fréquemment et de façon plus exhaustive une définition pratique de « l'intérêt national ». La perspective nationale qu'adopte le caucus fédéral l'oppose à l'occasion aux ailes provinciales du parti. Les partis libéraux provinciaux ont jugé avantageux sur le plan politique de maintenir une certaine distance de principe vis-à-vis leurs collègues du parti fédéral, d'autant plus que cela semblait convenir à leur rôle électoral. L'élargissement de la concurrence électorale, de l'organisation, du financement et des idéologies, ainsi que les personnalités en cause, ont également favorisé les divisions de principe entre les ailes fédérale et provinciales d'un même parti. Avec plus ou moins de conviction, les députés libéraux appuient la notion selon laquelle il n'y a qu'un seul parti plutôt que des ailes semi-autonomes au fédéral et au provincial. Les Libéraux, n'ayant pas été au pouvoir dans les provinces au cours des dernières années, l'ampleur des conflits internes s'en est trouvée dimi-

nuée. Les ailes provinciales du parti ont pu voir leurs rapports avec le parti national comme un atout au chapitre du favoritisme et comme une fenêtre ouverte sur les relations intergouvernementales. Dans l'ensemble, l'exercice prolongé du pouvoir national a probablement contribué à élargir le fossé entre les deux ailes du Parti libéral.

En revanche, le caucus du Parti progressiste-conservateur a projeté une image plus provinciale au cours des dernières années. Un parti national qui se maintient longtemps dans l'opposition attire dans ses rangs des gens hostiles aux politiques nationales. Si le parti est au pouvoir à l'échelle provinciale, comme cela a récemment été le cas avec sept gouvernements progressistes-conservateurs dans les provinces, cela crée une certaine dépendance du parti national envers ses ailes provinciales. Les partis provinciaux n'offrent pas seulement un soutien financier et un pouvoir d'organisation importants; ils peuvent également fournir des analyses de principe et des critiques que les députés conservateurs pourront utiliser au Parlement fédéral. Sur les huit députés conservateurs que nous avons interrogés pour cette étude, deux se voyaient entre autres comme des agents de leur gouvernement provincial à Ottawa.

Les dernières négociations constitutionnelles (de 1980 à 1982) ont montré comment le caucus national d'un parti pouvait servir les intérêts de ses homologues provinciaux au pouvoir. Les premiers ministres conservateurs de l'Ontario et de l'Alberta ont tenté d'influencer les caucus provinciaux respectifs de leur parti national (Cairns, 1985). Le parti national au Parlement justifiait ses critiques acerbes et sa tactique d'obstruction parlementaire en invoquant l'absence d'un vaste soutien national pour le projet constitutionnel des Libéraux, et sa position était renforcée par ses alliés influents à l'extérieur du Parlement. En l'absence de Libéraux fédéraux élus à l'ouest du Manitoba, le gouvernement Trudeau s'est senti tenu, ne serait-ce que par souci de symbolisme, de tenter d'obtenir l'appui du caucus du Nouveau Parti démocratique au Parlement. La décision prise finalement par le NPD national d'appuyer le plan libéral a provoqué de sérieuses dissensions au sein du caucus national ainsi qu'entre le parti national et le seul gouvernement provincial néo-démocrate à l'époque (celui de la Saskatchewan). Ainsi, même le NPD, dont les membres sont pourtant unis dans une plus large mesure par une idéologie commune, n'a pu échapper à la force des clivages régionaux.

Des désaccords entre les gouvernements provinciaux conservateurs de la région de l'Atlantique ont vu le jour au sein du caucus parlementaire régional du parti (McKinley, 1981, p. 110–112). Par exemple, au cours du bref passage au pouvoir du gouvernement Clark, le ministre fédéral des Pêches, James McGrath, de Terre-Neuve, a autorisé l'utilisation de chalutiers congélateurs dans l'industrie des pêches de l'Atlantique. Or, le premier ministre conservateur de Terre-Neuve, Brian Peckford, s'opposait à cette mesure, qui avait également été

rejetée par l'ancien ministre libéral des Pêches. Certains ont présumé que McGrath s'était trouvé au centre d'une foule de pressions contradictoires et qu'il avait acquiescé aux demandes du contingent de la Nouvelle-Écosse, qui dominait alors le caucus de l'Atlantique. En revanche, en 1978, le caucus conservateur de l'Atlantique était uni dans son opposition au plan du gouvernement libéral de rendre plus sévères les règlements de l'assurance-chômage, proposition à laquelle s'opposaient également les gouvernements provinciaux conservateurs de la région. La majorité des membres du caucus national favorisait d'abord les mesures de restriction mais se laissa ensuite convaincre de modifier sa position, de voter contre le projet de loi et d'accepter le principe d'un seuil variable d'admissibilité à l'assurance-chômage afin d'éviter des difficultés économiques à la région de l'Atlantique.

On consacre en général peu de temps aux comptes rendus des caucus régionaux lors des réunions du caucus national. En effet, la plupart des questions ne polarisent pas les régions. Tous les députés interrogés pour cette étude disaient voir la représentation régionale comme un élément important de leur rôle, mais la plupart des exemples qu'ils ont cités pouvaient tout aussi bien correspondre à un intérêt pour un sujet particulier. Le raccourcissement de la saison de la pêche au saumon sur la côte est ou la suppression par Via Rail du service aux passagers dans l'Ouest en sont des exemples typiques. Ces problèmes sont certainement importants pour une région, mais ils ne provoquent pas d'affrontement avec les autres régions. D'après un ancien député de l'Atlantique, l'Ouest était peut-être généralement mécontent, mais en ce qui concernait sa région, il avait l'impression qu'elle ne s'en était pas trop mal tirée. On se méfiait moins d'une éventuelle tyrannie du caucus que dans l'Ouest. Il poursuivait en laissant entendre que la représentation régionale était une expression tellement vague qu'elle n'avait en fait presque aucune utilité. À son avis, « il vaut mieux parler des véritables questions politiques que du régionalisme proprement dit, car ce concept est aussi vaporeux qu'un nuage d'été ». S'il est exagéré d'écarter le régionalisme en le qualifiant de nébuleux, ce commentaire souligne néanmoins à quel point il est difficile de cerner les questions régionales. Dans les faits, les considérations touchant régions et partis se nouent et se dénouent. Quoi qu'il en soit, il ne fait aucun doute que le régionalisme, ou du moins le sentiment qu'on est plus proche des gouvernements provinciaux que du gouvernement national, gagne du terrain parmi les Canadiens.

Est-il possible d'apporter aux caucus des réformes permettant de faire face à l'essor du régionalisme? Une réponse très simple consisterait à exiger des partis politiques qu'ils apportent tous les changements nécessaires à leurs politiques et à leur organisation pour plaire véritablement aux régions où ils ne recueillent actuellement aucun appui. Selon cette hypothèse, on devrait forcer les partis à régler eux-mêmes leurs pro-

blèmes électoraux au lieu d'essayer de les résoudre ou de les atténuer en modifiant la Constitution par l'adoption de la représentation proportionnelle à la Chambre des communes ou par l'élection des sénateurs.

Arrêtons nous brièvement aux incidences de telles réformes sur le rôle des caucus. Notre étude a confirmé que le caucus est une institution importante du régime parlementaire et qu'il s'est amélioré, ces dernières années, en matière de formulation de politiques. En raison de ce rôle important, particulièrement lorsqu'il s'agit du parti au pouvoir, le caucus devrait représenter le mieux possible les régions et ce, pour deux raisons. D'abord, l'équilibre régional rendrait les politiques des partis plus réceptives aux préoccupations des régions, même si cela ne garantissait pas la pleine satisfaction des exigences de celles-ci. Ensuite, une meilleure représentativité au sein du caucus, particulièrement du côté du gouvernement, rendrait plus légitimes les mesures prises par le gouvernement, et les députés représentant le gouvernement dans une région pourraient y agir comme porte-parole afin de défendre les politiques nationales critiquées par les partis d'opposition et les gouvernements provinciaux. Après les élections de 1980, le gouvernement Trudeau a promis, dans son discours du trône, de mettre sur pied un comité parlementaire chargé d'examiner les moyens de modifier le régime électoral pour rendre les institutions parlementaires plus représentatives et pour accroître la confiance qu'elles suscitent[40]. La proposition ne visait pas seulement à faire élire des députés libéraux en Alberta, par exemple (où aucun n'avait été élu en 1980), et pour que le caucus du gouvernement soit réceptif aux préoccupations provinciales; il s'agissait aussi de pouvoir recourir à des députés albertains capables de défendre les politiques nationales contre les attaques provinciales. Ce projet s'appuyait sur le consentement de tous les partis ou principe d'une réforme électorale; il fut abandonné lorsque des conversations entre les chefs de parti montrèrent qu'aucune entente n'était possible[41].

On pourrait également corriger les déséquilibres régionaux au sein des caucus en élisant des sénateurs. Il est très difficile de réaliser un tel projet dans un régime basé sur la responsabilité ministérielle, et on peut à juste titre s'interroger sur la légitimité politique de cette idée dans un avenir prévisible. Pour éviter qu'un Sénat élu ne soit guère plus que le sosie de la Chambre des communes, il faudrait qu'il soit fondé sur une forme quelconque de représentation proportionnelle; autrement, on n'aurait rien fait pour changer la situation qu'on cherche supposément à améliorer.

Pour terminer, nous examinerons des modifications plus restreintes au caucus parlementaire. Mais notons d'abord que le mode de fonctionnement actuel des caucus n'est pas le fruit du hasard. Le caucus a évolué au cours des années pour en arriver à sa forme actuelle. Il reflète l'ordre constitutionnel aussi bien que les forces politiques à l'oeuvre. Les

grandes tendances qui ont mené à la primauté du Cabinet et qui ont centré la vie politique sur les chefs ont influencé le rôle du caucus. Si on a cherché à améliorer le système du caucus au cours des dix dernières années, c'est pour contrecarrer son déclin évident. Ces changements doivent recueillir l'approbation des chefs de parti, car il faut qu'un projet de réforme paraisse réalisable si on veut qu'il soit bien accueilli.

Changements proposés

Il serait relativement aisé de réaliser un certain nombre de réformes internes aux caucus des partis. Par exemple, les rapports importants émanant des caucus régionaux ou des comités d'orientation du caucus pourraient être imprimés et distribués à tous les membres avant de faire l'objet de discussions au caucus. Les membres auraient ainsi la possibilité, avant la réunion du caucus, d'assimiler les idées présentées et d'y réfléchir. On pourrait également prévoir des séances plus longues afin de laisser suffisamment de temps à l'étude en profondeur de rapports de fond.

L'expérience des groupes d'étude financée à même les ressources du parti semble avoir été couronnée de succès chez les Conservateurs. Les groupes d'étude devraient visiter les régions où le parti est mal représenté. Il faudrait annoncer leur itinéraire à l'avance à grand renfort de publicité et communiquer avec les journalistes de la région pour qu'ils fassent des reportages sur les visites en question. Il conviendrait également d'inviter des groupes d'intérêt à soumettre des mémoires. Les réunions des groupes d'étude devraient mettre l'accent sur la consultation et le dialogue, et non pas sur de simples discours politiques. Les comptes rendus des groupes d'étude devraient être publiés et mis à la disposition des Canadiens intéressés.

Le caucus devrait recourir davantage aux services des fonctionnaires comme sources de données lorsqu'il élabore ses politiques. Il faudrait adopter des directives régissant la participation des fonctionnaires aux travaux des comités ou des groupes d'étude du caucus. On devrait obtenir au préalable l'approbation du ministre concerné et interdire tout débat d'ordre politique. En Australie, les fonctionnaires comparaissent régulièrement devant des comités partisans et cela n'a pas affecté la neutralité de la fonction publique. Il s'agit ici d'améliorer la qualité des débats partisans en donnant aux députés de tous les partis une meilleure information de base pour l'élaboration de leurs politiques.

Le resserrement des liens avec les ailes provinciales du parti (lorsqu'elles existent) et avec l'organisation du parti hors du Parlement pourrait être bénéfique. En juillet 1984, le Parti libéral du Canada envisageait de créer un Conseil de l'Ouest afin de donner une nouvelle vitalité au parti dans cette région, qui n'avait envoyé aucun Libéral aux assemblées législatives provinciales et seulement deux députés libéraux au Parlement[42]. Le Conseil aurait été composé des présidents et des

chefs des partis provinciaux, des députés libéraux fédéraux et provinciaux (le cas échéant), des membres de l'exécutif national provenant de la région et de deux à cinq présidents de circonscription pour chaque province, soit quelque 50 personnes en tout. Le Conseil aurait été démantelé lorsque le parti aurait réussi à faire élire un nombre important de députés dans la région.

Dans d'autres situations, lorsque des membres du parti siègent à l'assemblée législative d'une province, il y aurait lieu d'organiser périodiquement des réunions fédérales-provinciales conjointes du caucus afin d'assurer une communication appropriée entre les deux ailes du parti. Ces rencontres n'auraient pas nécessairement pour but le règlement de questions de principe communes, puisque les députés ont reçu des mandats électoraux différents.

Le caucus libéral avait innové en jumelant à des circonscriptions de l'Ouest des députés élus dans d'autres régions du pays afin de compenser l'absence de représentation du gouvernement dans l'Ouest. Nous avons interrogé plusieurs députés libéraux qui avaient participé à une entente de jumelage. Ce programme n'a pas eu tout le succès escompté. Certains députés ont pris plus au sérieux que d'autres leur responsabilité de rester en contact avec leur circonscription d'adoption. La plupart des contacts étaient établis avec des Libéraux locaux. Le projet, établi au moment de la controverse suscitée par le Programme énergétique national et de la crise constitutionnelle, avait, d'après un député libéral, des relents de « paternalisme et d'arrogance ». Un député conservateur de la Saskatchewan rapporte que lorsqu'un député québécois avait visité sa circonscription dans le cadre du programme de jumelage, la plupart des électeurs l'avaient accueilli avec cynisme ou dérision. Il semble donc que les avantages du jumelage, qui de toute façon est toujours perçu comme une solution de deuxième ou de troisième ordre, soient marginaux.

On a également proposé d'établir des caucus régionaux regroupant tous les partis (Canada, Comité sénatorial, 1980, p. 41, v.o.). Ces organismes permettraient de déterminer les besoins et les aspirations des régions et d'évaluer les points de vue des gouvernements et des assemblées législatives des provinces à l'égard de lois et de programmes fédéraux. On retrouve de tels comités mixtes au Parlement britannique depuis les années 1930, et leur nombre s'est accru rapidement au cours des années 1950 (Morgan, 1982). S'ils ont été si populaires, c'est que jusqu'à tout récemment, la Chambre des communes britannique ne disposait pas d'une série de comités permanents spécialisés par thème et responsables de l'examen des projets de loi, des dépenses et de l'administration des programmes, comme on en trouve au Canada. Les comités mixtes britanniques tentent d'influencer le gouvernement par l'élaboration d'un consensus parmi les députés de l'arrière-ban sur des questions plus techniques, et non pas sur des questions qui divisent

profondément les partis. Sur les quelque 150 comités de ce genre, il n'y en a que deux dont la base régionale soit explicite (le groupe de l'Île de Man et celui du pays de Galles), mais certains comités examinent des questions qui revêtent une importance particulière pour certaines régions de la Grande-Bretagne. Les comités jouent un rôle de formation auprès des députés. D'ordre purement consultatif, ils n'en affectent pas moins la teneur technique des lois et la mise en oeuvre des programmes.

On a interrogé les députés au sujet de la formation de caucus régionaux regroupant tous les partis. La plupart n'en avaient jamais entendu parler et avaient l'impression que ça ne marcherait pas. Ils croyaient que l'esprit partisan était trop enraciné dans le régime parlementaire pour qu'on puisse le mettre en veilleuse, ne serait-ce que temporairement, dans la poursuite d'un but commun. À leur avis, la direction des partis n'accepterait pas la création de caucus régionaux regroupant les partis car cela diminuerait l'esprit partisan, qu'il faudrait ensuite restaurer avant l'élection suivante. On a tenté l'expérience de la collaboration entre les partis à petite échelle, par exemple dans le nord-ouest de l'Ontario et, dans une moindre mesure, dans le caucus de l'Atlantique, mais l'esprit partisan y présentera toujours un obstacle.

Nous avons également demandé aux députés ce qu'ils penseraient d'un comité permanent de la Chambre des communes ou d'un comité conjoint de la Chambre et du Sénat sur les affaires régionales. Ce comité ferait un relevé des problèmes régionaux, sensibiliserait les gouvernements provinciaux aux projets de loi susceptibles de toucher les intérêts de leur région et les inviterait à soumettre leur avis au comité lui-même ou à tout autre comité parlementaire. Il s'agirait d'un comité itinérant qui tiendrait des audiences dans les différentes régions du pays. La création d'un tel comité du Sénat a été proposée dans un rapport sur la réforme du Sénat publié en 1980 (Canada, Comité sénatorial, 1980, p. 41, v.o.). L'ancien leader du gouvernement à la Chambre, Ray Perrault, a été déçu que le gouvernement libéral n'ait pas accepté l'idée :

> Le fait que je n'aie pas réussi à convaincre mes collègues du Cabinet de mettre sur pied un Comité permanent du Sénat chargé d'étudier les affaires et les aspirations régionales est un de mes échecs en tant que leader du Sénat. Un comité de ce genre rencontrerait des Canadiens dans les régions pour entendre leurs idées, pour entendre leurs griefs, pour rencontrer les groupes économiques et les groupes minoritaires [. . .] après quoi ce comité du Sénat soumettrait ses conclusions et ses recommandations au Parlement. En toute franchise, un certain nombre de députés de l'autre bord ne voyaient pas d'un bon oeil que les Canadiens puissent faire valoir leur point de vue devant une instance non élue[43].

La plupart des députés n'avaient jamais pensé à cette idée, mais ils ont convenu qu'elle valait la peine d'être étudiée en profondeur. La réforme pourrait contribuer à rendre moins clandestines les activités du ministre régional. Les ministres régionaux au Cabinet seraient ouvertement

reconnus comme tels et comparaîtraient devant le comité afin de discuter des programmes fédéraux visant leur région et des relations fédérales-provinciales.

Les députés interrogés admettaient que le secret qui entoure les délibérations du caucus contribue à donner l'impression qu'on ne tient pas compte des intérêts régionaux. Aucun n'a pu proposer de solution à ce dilemme. Secret à l'extérieur, franchise à l'intérieur : telle est l'essence même du caucus. L'institution ne serait pas efficace si ses travaux étaient publics. Même la coutume adoptée par le caucus québécois du Parti libéral, qui consistait à diffuser des communiqués, a suscité la colère de certains députés libéraux parce qu'elle risquait de donner une image de désaccord interne alors que les médias et le public s'attendaient à des manifestations de solidarité.

En Australie et en Nouvelle-Zélande, les partis travaillistes exigent que le Cabinet soit élu par le caucus, mais le chef du parti est autorisé à répartir les portefeuilles. De toute évidence, pareil système accorderait un plus grand pouvoir au caucus, mais les chefs de parti canadiens, qui ont toujours joui de la prérogative des nominations, ne l'accepteraient pas. De toute façon, un Cabinet élu ne serait pas nécessairement plus équilibré que les cabinets actuels, dont la composition est régie par des normes officieuses. De façon moins radicale, on pourrait inclure le whip dans le Cabinet comme cela se fait en Grande-Bretagne. Cela pourrait avoir deux effets contradictoires sur l'autonomie du caucus. D'une part, la communication entre le Cabinet et le caucus serait meilleure, car le whip serait chargé d'évaluer l'opinion des députés de l'arrière-ban. D'autre part, le whip jouirait d'un pouvoir accru sur ses collègues du caucus en raison de son poste au Cabinet.

Examinons maintenant certaines réformes de procédures à la Chambre des communes qui pourraient affecter les caucus des partis. On a beaucoup discuté dernièrement de l'à-propos d'autoriser la tenue d'un plus grand nombre de votes libres sur des projets de loi. On suppose que cela permettrait aux députés d'agir en véritables porte-parole régionaux et d'être plus indépendants par rapport à la discipline de parti. La réputation du Parlement pourrait ainsi être améliorée si la population constatait la tenue d'un plus grand nombre de scrutins fondés sur des votes individuels.

Cette hypothèse suscite quelques brèves observations. D'abord, presque tous les votes aux Communes sont déjà des votes libres au sens technique du terme. Certes, un gouvernement pourrait préciser au préalable qu'étant donné qu'un vote portant sur un projet de loi ne suppose pas une question de « confiance », les députés sont libres de voter à leur gré. Mais, qu'est-ce qui empêcherait un gouvernement d'affirmer en public que le vote est libre, tout en exerçant des pressions sur les députés en privé? Un tel procédé pourrait comporter des avantages tactiques. La cohésion d'un parti relève davantage d'éléments psychologiques que de

sanctions politiques. Les députés considèrent que le vote par parti est chose normale dans un régime parlementaire. Ils croient que les médias et l'électorat s'attendent à ce que le parti soit uni. Ils savent également que les électeurs voient d'un mauvais oeil les députés trop individualistes. Il est peu probable qu'un système de vote libre, quelle que soit l'interprétation donnée à cette expression, provoque de fréquents renversements d'allégeances aux Communes. Il obligerait toutefois les dirigeants des partis à faire beaucoup plus d'efforts dans le secret du caucus pour convaincre leurs partisans de suivre la ligne du parti. Des votes libres entraîneraient également de plus fortes pressions sur les simples députés, un accroissement des négociations et des compromis au sein du caucus et une augmentation de la publicité faite aux désaccords internes qui existent dans tous les partis.

Le caucus est une institution souple et féconde. Il réagit bien à l'évolution de la scène politique. Il n'existe pas de truc pour résoudre les problèmes que pose la réalisation d'un consensus dans un pays diversifié. Un caucus dispose d'une certaine quantité de temps, d'énergie et de compétences. Ce ne sont pas tous les députés qui aspirent à devenir des maîtres d'oeuvre politiques; bon nombre d'entre eux se voient comme les protecteurs des citoyens qui les ont élus et comme les partisans fidèles de leur chef. Les caucus n'auront jamais le temps ni les ressources nécessaires pour tenir des colloques d'orientation de haut niveau offrant des satisfactions intellectuelles à tous leurs membres et à ceux qui les observent. Le caucus a pour rôle de faire comprendre les problèmes et de susciter l'appui des gens à des solutions acceptables, et non de trouver la réponse parfaite à chaque question.

Notes

Traduction de l'anglais. L'original a été achevé en octobre 1984.

L'auteur aimerait souligner l'excellent travail de recherche effectué par Ernest Keenes du département des Sciences politiques de l'Université Carleton (Ottawa). Il tient également à remercier les députés qui ont accepté de lui faire part de leurs connaissances et de leur opinion au sujet du fonctionnement des caucus des partis. Sans leur précieuse collaboration, la présente étude n'aurait pu voir le jour.

1. Le premier en date de ces projets se retrouve dans le rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat (Canada, Chambre des communes, 1984). Nous avons consulté les procès-verbaux des travaux de ce comité pour l'étude du rôle des partis en tant que « marchands » des intérêts régionaux.
2. Les sources indirectes portant sur les caucus des partis sont extrêmement réduites. Un numéro du *Gouvernement parlementaire* Vol. 4, nº 1, 1983, a été consacré à la question. Voir également Cheverette (1981), Oberle (1984) et Pelletier (1981).
3. On a très peu étudié le fonctionnement des caucus de parti. De plus, le secret qui entoure les activités du caucus rend encore plus difficile l'énoncé de généralisations fondées. Par conséquent, nous avons effectué des entrevues avec des gens qui avaient de l'expérience au sein des caucus. Les personnes interrogées comprenaient plusieurs ministres et anciens ministres de sorte que nous avons pu obtenir une certaine image de l'incidence des délibérations du caucus sur les ministres et sur le gouvernement dans son ensemble. Nous avons interrogé vingt députés au total : huit Libéraux, huit

Progressistes-conservateurs et quatre Néo-démocrates. Ces personnes ont été choisies à cause des postes qu'elles occupaient au sein des caucus et à cause de leur intérêt connu pour les questions de réforme parlementaire.

Les entrevues se faisaient à partir de questions préparées mais elles ont plus souvent pris la forme d'une discussion que celle d'une simple série de questions et réponses. Cette façon de procéder convenait mieux au caractère exploratoire de la recherche ainsi qu'au souci de recueillir les perceptions des participants sans les obliger à répondre à un questionnaire trop structuré. Les entrevues ont été effectuées par le chargé d'étude principal ainsi que par un adjoint à la recherche (Ernie Keenes), et duraient environ 45 minutes. Sauf si la personne interrogée s'y opposait, les entrevues étaient enregistrées pour ensuite être transcrites. Autrement, nous prenions des notes et l'entrevue était reconstituée immédiatement après. Dans les deux cas, l'anonymat a été promis aux personnes interrogées dans l'espoir que cela favoriserait une plus grande franchise.

En plus d'effectuer ces entrevues, nous avons communiqué avec la direction de la recherche de la bibliothèque du Parlement pour vérifier si on y avait préparé des documents sur la question des caucus. D'autre part, nous avons consulté les directeurs des bureaux de recherche des caucus de chacun des trois partis afin d'obtenir des renseignements sur le soutien qu'ils apportent aux activités du caucus. Nous avons également consulté des écrits sur les caucus parlementaires au Canada et dans un certain nombre d'autres démocraties parlementaires, ainsi que des ouvrages plus généraux sur la politique canadienne.

4. Cité dans Kendle (1979, p. 229). Je tiens à remercier le professeur Kendle de m'avoir transmis des notes tirées des ouvrages de Bracken sur l'organisation du caucus.
5. Voir Arthur Blakely, « It Is Precedent Shattering », *The Montreal Gazette*, 19 septembre 1969. Cette accusation a été contestée par un député de l'arrière-ban, Pauline Jewett, qui soutient que le Cabinet était la source de fuites innombrables (Jewett, 1968).
6. On trouve une excellente étude de l'évolution du « Cabinet fantôme » au sein du Parti progressiste-conservateur dans Ort (1979).
7. Voir les observations du premier ministre Trudeau, Canada, Chambre des communes, *Débats*, 15 novembre 1968, p. 2791.
8. Canada, Chambre des communes, *Débats*, 6 février 1970, p. 3295. Voir également Black (1972).
9. Mark MacGuigan, député, « The Government Caucus », *Windsor Star*, 2 juillet 1969, p. 13.
10. John Roberts, député, « Methods of Giving MPs Independence and Power », *The Globe and Mail*, 21 novembre 1970, p. 7.
11. Richard Gwyn, « Liberal Caucus Has Become a New Power Bloc in Ottawa », *Ottawa Journal*, 16 avril 1974. Voir également Geoffery Stevens, « A Changed Caucus », *The Globe and Mail*, 1er novembre 1974.
12. Richard Jackson, « P.C. Caucus Triumphs Over Backroom Boys and Eggheads », *Telegraph Journal*, 24 novembre 1969.
13. Donald Newman, « Confident Stanfield Claims Support of All 70 Tory MPs », *The Globe and Mail*, 10 septembre 1970; et Arthur Blakely, « The Tories Got Around to Quebec. . . But Only Just », *The Montreal Gazette*, 11 septembre 1970.
14. John Rolfe, « Committee Spokesmen Not « Shadow Cabinet », Stanfield Makes Clear », *The Globe and Mail*, 17 novembre 1972. Voir également Caplan (1979).
15. « Open First Free Vote for Caucus Chairmen », *The Globe and Mail*, 26 mars 1970.
16. Presse canadienne, « Caucus Chairmanship Cause of Speculation », *Ottawa Citizen*, 5 juillet 1971.
17. Iain Hunter, « Liberal MPs Upset About Budget Ordered to Keep Criticism Secret », *Ottawa Citizen*, 11 février 1982; Keri Sweetman, « Opposition Gloats over Liberal Dissidents », *Ottawa Citizen*, 26 mai 1982; et Andrew Szende, « Action Plan for Economy on Way: PM », *The Toronto Star*, 17 juin 1982.
18. David Vienneau, « Some Liberals Fear Spending Cuts Will Affect Welfare System », *The Toronto Star*, 6 octobre 1982.

19. Cité dans Rivington (1983), p. 5.
20. James Rusk, « Liberal Profiles Carry $158,000 Price », *The Globe and Mail*, 25 avril 1984.
21. Éditorial, « Liberal MPs on the Spot », *The Toronto Star*, 18 septembre 1981.
22. Cité dans Rivington (1983), p. 5.
23. Canada, Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat du Canada, *Procès-verbaux et témoignages*, 3 octobre 1983, p. 14.
24. Correspondance du directeur du Bureau de recherche du caucus libéral, 28 juin 1984.
25. Thomas Walkom, « How to Hustle Policy part of MPs Sales Kit », *Globe and Mail*, 20 juillet 1983.
26. « Recovery Canada : A Strategy for Members of Parliament », juillet 1983, p. 3.
27. Voir également Michael Valpy, « New Wages to Policy », *The Globe and Mail*, 12 septembre 1983.
28. Bureau du chef de l'opposition, *Communiqué*, 8 septembre 1983.
29. Robert MacDonald, « Clark's Foes Win Caucus Top Jobs », *The Toronto Sun*, 18 février 1982.
30. Keri Sweetman, « Angry PC Caucus Chairman Threatens to Quit », *Ottawa Citizen*, 3 décembre 1982.
31. Carl Mollins, « Conservative MPs to Hold Caucus Outside of Ottawa for the First Time », *The Toronto Star*, 19 octobre 1973.
32. Michael Valpy, « Dealing with Caucus », *The Globe and Mail*, 15 juin 1983.
33. Douglas Roche, « A Humanitarian Foreign Policy », *The Financial Post*, 17 août 1983.
34. « Foreign Policy Views of « New Right » Dominate Mulroney Caucus, MP Says », *The Toronto Star*, 18 août 1983.
35. « PCs Submit 10-Point Farm Plan », *London Free Press*, 14 avril 1983.
36. Correspondance de Geoff Norquay, directeur, Bureau de recherche du Parti progressiste-conservateur, 23 mai 1984.
37. Don Smith, « A Touch of Irony behind the NDP Compromise Plan », *The Toronto Star*, 4 juillet 1983.
38. Voir Canada, Chambre des communes, Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure, *Procès-verbaux et témoignages*, 6 juillet 1982, p. 19.
39. Leslie Roberts, « On the Reform of Parliament », *The Montrealer*, novembre 1965, p. 19.
40. Chambre des communes, *Débats*, 14 avril 1980, p. 6.
41. *Ibid.*, 9 juin 1983, p. 26232.
42. Edward Greenspon, « Westerners Will Call in IOUs and Demand Active Role in National Decision Making », *Financial Post*, 21 juin 1984.
43. Voir Canada, Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat du Canada, *Procès-verbaux et témoignages*, 25 octobre 1983, p. 72.

Bibliographie

Aiken, Gordon, *The Backbencher — Trials and Tribulations of a Member of Parliament*, Toronto, McClelland and Stewart, 1974.

Black, Edwin, « Opposition Research: Some Theories and Practice », *Administration publique du Canada*, vol. 15, nº 1, 1972, p. 24–41.

Cairns, Alan C., « The Politics of Constitutional Renewal » dans R. Simeon et Keith Banting (édit.), *Redesigning the State: The Politics of Constitutional Change*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

Canada, Chambre des communes, Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, *La réforme du Sénat du Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

Canada, Chambre des communes, Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada, *Rapport final*, Ottawa, Information Canada, 1972.

Canada, Chambre des communes, Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure, *Procès-verbaux et témoignages*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 30 septembre 1983.

Canada, Chambre des communes, Commission de l'unité canadienne, *Définir pour choisir : vocabulaire du débat*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979.

Canada, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, *Rapport sur certains aspects de la Constitution canadienne*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1980.

Caplan, Gary Michael, « The Dynamics of Opposition: The Conservative Front Bench, An Analysis and a Proposal » dans Jean-Pierre Gaboury et James Ross Hurley (édit.), *Regards sur la Chambre des communes*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1979, p. 239–256.

Cheverette, G., « The Government Member: His Relationship with Caucus and Cabinet », *Canadian Parliamentary Review*, vol. 4, 1981, p. 5–8.

Clarke, Harold D., Campbell, Colin, Quo, F.Q. et Goddard, Arthur (édit.), *Parliament, Policy and Representation*, Toronto, Methuen, 1980.

Cordeau, Marie, « Private Members' Hours in the Canadian House of Commons » dans Jean-Pierre Gaboury et James Ross Hurleyu (édit.), *Regards sur la Chambre des communes*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1979, p. 57–68.

Courtney, J.C., « Recognition of Canadian Political Parties in Parliament and In Law », *Revue canadienne de science politique*, vol. 11, nº 1, 1978, p. 33–60.

_____, « Reflections on Reforming the Canadian Electoral System », *Administration publique du Canada*, vol. 23, nº 3, 1980, p. 427–457.

Dahl, Robert A., *After the Revolution? Authority in a Good Society*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1980.

Dobell, W.M., « Parliament's Role in Choosing the New Fighter Aircraft », *International Perspectives*, septembre-octobre, 1981, p. 9–12.

Elton, David et Gibbins, Robert, *Electoral Reform: The Need is Pressing, The Time is Now*, rapport préparé pour la Canada West Foundation, Calgary, 1980.

English, John, *The Decline of Politics: The Conservative and the Party System 1901–1920*, Toronto, University of Toronto Press, 1977.

Eulau, Heinz et Karps, Paul D., « The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness », *Legislative Studies*, vol. 11, nº 3, 1977, p. 233–254.

Eulau, Heinz et Wahlke, John, *The Politics of Representation*, Beverly Hills Sage, 1978.

Forsey, Eugene, *Freedom and Order: Collected Essays*, Toronto, McClelland and Stewart, 1974.

Fraser, A., « Crisis in the House of Commons », *The Table*, vol. 38, 1969, p. 59–63.

Gaboury, Jean-Pierre et Hurley, James Ross (édit.), *Regards sur la Chambre des communes*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1979.

Goodin, Robert E., « Symbolic Rewards: Being Bought Off Cheaply », *Political Studies*, vol. 25, nº 3, 1984, p. 383–396.

Granatstein, J.L., *The Politics of Survival: The Conservative Party of Canada, 1939–1945*, Toronto, University of Toronto Press, 1967.

Gregory, Roy, « Executive Power and Constituency Representation in United Kingdom Politics », *Political Studies*, vol. 27, s.d., p. 63–83.

Hockin, Thomas (édit.), *Apex of Power: The Prime Minister and Political Leadership in Canada*, 2e éd., Scarborough, Prentice-Hall, 1977.

_____, « Flexible and Structured Parliamentarism: From 1848 to Contemporary Party Government », *Revue d'études canadiennes*, vol. 14, nº 2, 1979, p. 8–17.

Hoffman, David et Ward, Norman, *Bilingualism and Biculturalism in the Canadian House of Commons*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970.

Irvine, W.P., *Does Canada Need a New Electoral System?*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Université Queen's, 1979.

———, « Does the Candidate Make a Difference? The Macro-Politics and Micro-Politics of Getting Elected », *Revue canadienne de science politique*, vol. 15, nº 4, 1982, p. 755–783.

Jackson, Robert J. et Atkinson, Michael M., *The Canadian Legislative System, Politicians and Policymaking*, 2e éd., Toronto, Macmillan, 1980.

Jewett, Pauline, « The Reform of Parliament », *Revue d'études canadiennes*, vol. 1, 1968, p. 11–16.

Kendle, John, *John Bracken: A Political Biography*, Toronto, University of Toronto Press, 1979.

King, Anthony, « Political Parties in Western Democracies », *Polity*, vol. 2, nº 2, 1969, p. 111–141.

Kornberg, Alan, *Canadian Legislative Behavior*, New York, Holt Rinehart and Winston, 1967.

Kornberg, Alan et Mishler, William, *Influence in Parliament: Canada*, Durham, Duke University Press, 1976.

LaMarsh, Judy, *Memoirs of a Bird in a Gilded Cage*, Toronto, McClelland and Stewart, 1969.

Lyon, Vaughan, « The Future of Parties — Inevitable — Obsolete? », *Revue d'études canadiennes*, vol. 18, 1983, p. 108–131.

MacGuigan, M., « Backbenchers, the New Committee System and the Caucus » dans Paul Fox (édit.), *Politics: Canada*, 4e éd., Toronto, McGraw-Hill, 1977, p. 431–438.

March, Roman, *The Myth of Parliament*, Scarborough, Prentice Hall, 1974.

Martin, Paul, *A Very Public Life, Volume One: Far From Home*, Ottawa, Deneau Publishers, 1983.

McCormick, Peter, « Is the Liberal Party Declining? Liberals, Conservatives, and Provincial Politics 1867–1980 », *Revue d'études canadiennes*, vol. 18, 1983, p. 88–107.

McCormick, Peter, Manning, Ernest C. et Gibson, Gordon, *Regional Representation*, Calgary, Canada West Foundation, 1981.

McKinley, Cindy, *A Study of the Atlantic Caucuses of the Liberal and the Progressive Conservative Parties*, Kingston, Université Queen's, 1981, polycopié.

Mitchell, Austin, « Caucus: The New Zealand Parliamentary Parties », *Journal of Commonwealth Political Studies*, vol. 6, nº 1, 1968, p. 3–33.

Morgan, G., « All Party Committees in the House of Commons », *Parliamentary Affairs*, vol. 35, 1982, p. 56–65.

Morton, W.L., *The Progressive Party in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1950.

Munroe, Ronald, « The Member of Parliament as Representative: The View from the Constituency », *Political Studies*, vol. 25, décembre 1977, p. 577–587.

Neilson, W.A.W. et MacPherson, J.C., *The Legislative Process in Canada: The Need for Reform*, Toronto, Butterworth, 1978.

Norton, Philip, « The Organization of Parliamentary Parties » dans S.A. Walkland (édit.), *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford, Clarendon Press, 1979, p. 7–68.

———, « Party Committees in the House of Commons », *Parliamentary Affairs*, vol. 36, 1983, p. 7–27.

Oberle, Frank, *Caucus Reform: Update August, 1983*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983.

———, « Caucus Reform in the Canadian Conservative Party », *The Parliamentarian*, vol. 16, 1984, p. 39–43.

Ort, Karen M., *The Role of the Shadow Cabinet in the 30th Parliament*, document présenté dans le cadre du programme canadien de stages parlementaires, Ottawa, juin 1979, polycopié.

Pelletier, Serge, *Parliamentary Caucuses in the Old Commonwealth Countries: Roles, Structures and Operations*, Ottawa, Direction de la recherche, Bibliothèque du Parlement, 1981.

Perlin, George C., *The Tory Syndrome: Leadership Politics in the Progressive Conservative Party*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1980.

Pitkin, Hanna F., *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.

Pross, Paul, « Space, Function and Interest: The Problem of Legitimacy in the Canadian State » dans O.P. Dwivedi (édit.), *The Administrative State in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1982, p. 107–130.

Punnett, R.M., *The Prime Minister in Canadian Government and Politics*, Toronto, Macmillan, 1977.

_____, « Regional Partisanship and the Legitimacy of British Governments 1868–1983 », *Parliamentary Affairs*, vol. 37, 1984, p. 141–159.

Rivington, Lynda, « Sanctum/Sanctorum: The Role of Caucus », *Gouvernement parlementaire*, vol. 4, nº 1, 1983, p. 2–7.

Roche, Douglas, *The Human Side of Politics*, Toronto, Clarke, Irwin, 1976.

Rose, Richard, *Do Parties Make a Difference?*, Chatham (N.J.), Chatham House, 1980.

_____, « Still the Era of Party Government », *Parliamentary Affairs*, vol. 36, 1983, p. 282–295.

Simpson, Jeffrey, *Discipline of Power: The Conservative Interlude and the Liberal Restoration*, Toronto, Personal Library, 1980.

Stamp, Robert M., « J.D. Edgar and the Liberal Party: 1867–1896 », *Canadian Historical Review*, vol. 44, juin 1964, p. 93–105.

Stanfield, Robert, « The Role of National Parties », *Options politiques*, vol. 5, 1984, p. 6–10.

Stewart, John, *The Canadian House of Commons: Procedure and Reform*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1977.

Thomas, Paul G., « The Influence of Standing Committees of Parliament on Government Legislation », *Legislative Studies*, vol. 3, nº 4, 1978, p. 691–699.

_____, « Parliament and the Purse Strings » dans Harold D. Clarke, Colin Campbell, F.Q. Quo et Arthur Goddard (édit.), *Parliament, Policy and Representation*, Toronto, Methuen, 1980, p. 160–180.

_____, « The Role of House Leader in the Canadian House of Commons », *Revue canadienne de science politique*, vol. 15, 1982, p. 127–144.

Walkland, S.A. (édit.), *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford, Clarendon Press, 1979.

Ward, Norman, « The Formative Years of the House of Commons, 1867–1871 », *Revue canadienne d'économique et de science politique*, vol. 18, nº 4, 1952, p. 431–451.

_____, *The Memories of Chubby Power: A Party Politician*, Toronto, Macmillan, 1966.

Young, Walter D., *The Anatomy of a Party: The National CCF, 1932–1961*, Toronto, University of Toronto Press, 1969.

3

Le régionalisme, les partis et le gouvernement national

PETER AUCOIN

Introduction

La façon dont les pères fondateurs ont conçu initialement les institutions devant faire partie d'un gouvernement national au Canada, indique qu'ils voulaient assurer la représentation des intérêts régionaux au centre du processus décisionnel politique, tout en restant dans les limites d'un gouvernement uniparti. On reconnaissait alors que le gouvernement uniparti constituait la base du « gouvernement responsable », lequel est la convention constitutionnelle fondamentale du gouvernement parlementaire. Même s'ils étaient moins perfectionnés qu'ils ne le sont aujourd'hui, on comprenait bien au début de la Confédération les rouages fondamentaux du gouvernement uniparti. Ce type de gouvernement rendrait possible la majorité législative à la Chambre des communes, dont les membres sont élus, ce qui permettrait de maintenir l'efficacité du pouvoir exécutif au sein du Cabinet. Il serait ainsi possible de concilier les intérêts nationaux et régionaux au sein du Cabinet, le sommet du gouvernement uniparti. De cette façon, l'unipartisme gouvernemental servirait de lien critique entre les forces politiques du régionalisme qui existaient encore au sein du nouveau Dominion et les exigences constitutionnelles du gouvernement parlementaire en tant que formule principale de gouvernement.

Précisément en raison des forces politiques du régionalisme, il fallait également adopter une formule fédérale de gouvernement au moment de la Confédération. Cependant, les façons dont nos pères fondateurs ont tenté de combiner les gouvernements parlementaire et fédéral ont clairement démontré que la formule parlementaire devait avoir préséance sur le principe fédéral. Or, selon K.C. Wheare, un spécialiste des diverses constitutions fédérales, notre régime constitutionnel était à l'origine

« quasi fédéral ». C'est-à-dire que le gouvernement central avait le pouvoir d'intervenir dans certains domaines de compétence provinciale. Il était possible, grâce à certains moyens d'action du Cabinet national, de passer outre à la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces, malgré le fait que la *Loi constitutionnelle de 1867* énumère avec autant de précision cette répartition[1].

Les Pères de la Confédération croyaient fermement que ce cadre et le fonctionnement du gouvernement uniparti permettraient de mettre en place un système de gouvernement central ou national fort, assez fort, en fait, pour surmonter les divergences régionales ou sectorielles du nouveau Dominion.

Depuis 1867, des modifications apportées aux systèmes constitutionnel et politique du Canada ont infirmé certaines des hypothèses sur lesquelles notre régime initial repose. Ce n'est que rarement, sinon jamais, que les conditions nécessaires souhaitées par les pères fondateurs ont réellement existé. Avec fort peu de modifications constitutionnelles officielles, notre cadre constitutionnel « quasi fédéral » est devenu un système de gouvernement fédéral de fait. Notre système de parti, qui a déjà été un système bipartite, est devenu non seulement un système « multipartite » avec des préférences marquées pour un parti donné dans certaines régions, mais aussi un système qui n'a pas toujours débouché sur des majorités législatives à la Chambre des communes. Enfin, le gouvernement uniparti lui-même ne pouvait pas garantir que l'on tenait suffisamment compte des intérêts régionaux au sein du Cabinet, ni que le Cabinet contrôlait suffisamment l'administration des affaires publiques nationales.

Dans la présente étude, nous tentons de démontrer que notre régime constitutionnel initial s'est avéré incapable de faire en sorte que nos institutions gouvernementales nationales tiennent compte des intérêts régionaux et y donnent suite tout en les conciliant avec les intérêts nationaux. Les éléments fondamentaux de ce régime sont exposés dans les prochaines sections de notre étude. Ces lacunes sont ensuite analysées en mettant l'accent sur le fonctionnement du gouvernement de parti qui devait fournir le mécanisme nécessaire pour que les intérêts régionaux soient représentés et conciliés avec les intérêts nationaux dans la formulation et l'administration de la politique nationale. En guise de conclusion, nous donnons un aperçu de ce qu'il faudrait faire au chapitre de la transformation de nos institutions pour composer avec le régionalisme.

Le gouvernement national selon la Constitution

La double forme de gouvernement parlementaire et de gouvernement fédéral insérée dans l'entente constitutionnelle de 1867 constituait une tentative par les pères fondateurs d'en arriver à un compromis entre

ceux qui préconisaient une « union législative » forte pour gouverner le nouveau Dominion et ceux qui insistaient sur une certaine mesure de contrôle de leurs affaires publiques à l'échelle locale. La formule de gouvernement parlementaire a été adoptée afin de donner au Dominion ce que la *Loi constitutionnelle de 1867* appelait « une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». Par ailleurs, la *Loi constitutionnelle de 1867* créait deux ordres ou paliers d'administration : national et provincial. À cet égard, notre constitution ne reposait pas sur les « mêmes principes » que celle du Royaume-Uni.

Toutefois, l'entente constitutionnelle de 1867 n'accordait pas le même poids à chacun de ces deux principes de gouvernement. Premièrement, les pouvoirs législatifs impartis au Parlement du Dominion visaient à établir le gouvernement national comme principal ordre de gouvernement, dans la mesure où l'économie politique de l'époque était concernée. Deuxièmement, les pouvoirs législatifs généraux du Parlement concernant « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » du Canada, de même que les pouvoirs exécutifs importants accordés au gouvernement national, visaient également à établir la prédominance du gouvernement national dans l'entente constitutionnelle. Troisièmement, le fait de constituer le Sénat comme seconde chambre du Parlement signifiait que l'on voulait « ainsi protéger les provinces les moins peuplées et la province majoritairement francophone du Québec contre la volonté d'une simple majorité populaire telle qu'elle s'exprimait à la Chambre des communes[2] ». Mais il ne s'agissait que d'une reconnaissance symbolique du principe fédéraliste dans le cadre du gouvernement national, puisque les membres du Sénat devaient être nommés par la Couronne, c'est-à-dire, en réalité, par le premier ministre, selon leur allégeance politique.

La prépondérance du principe parlementaire découlait de l'opinion, courante chez les pères fondateurs, selon laquelle le nouveau Dominion devrait avoir un gouvernement national fondé sur le « principe de l'unité » ou celui de la « majorité ». Ce point de vue rejetait le système américain des contrepoids au sein du gouvernement national ainsi que le concept fédéraliste des institutions gouvernementales nationales. Jennifer Smith a dit ce qui suit à ce sujet :

> Les pères fondateurs canadiens ont décrit ainsi le gouvernement parlementaire : non démocratique, mais sensible aux besoins de la population; animé par le principe de l'unité de l'action; capable de faire preuve de beaucoup de force, de vigueur et de rapidité; autoritaire, probablement en raison de l'élément monarchique, et adepte du principe de la majorité[3].

Le Sénat canadien est le prix payé par les pères fondateurs, qui préconisaient une union législative forte régie par le principe de la majorité, pour que la Confédération se concrétise. Mais le prix était minime. Le gouvernement uniparti était assez bien établi comme fondement du gouvernement responsable pour garantir que le pouvoir réel reposait sur les

majorités législatives à la Chambre des communes. À cet égard, et surtout en ce qui a trait aux institutions du gouvernement national, la formule britannique l'a manifestement emporté sur la formule américaine.

Le point de vue britannique a suffisamment prévalu pour entraîner la création d'un gouvernement national qui avait prédominance sur l'ordre provincial de gouvernement et dont la formule était essentiellement parlementaire, mais il y avait également une reconnaissance politique de la nécessité de représenter les intérêts régionaux sectoriels et d'en tenir compte dans le cadre du gouvernement national et de la politique nationale. Non seulement a-t-on préféré la formule de gouvernement de parti, mais on l'a considérée comme le mécanisme politique idéal pour atteindre ce but. Cette forme de gouvernement permettait d'adopter une politique cohérente, d'obtenir des majorités législatives, de faire exercer un contrôle par l'exécutif sur l'administration et d'assurer la discipline de la représentation parlementaire. Ces modalités devaient permettre de concilier les intérêts nationaux et régionaux de façon efficace et quand même raisonnable.

Le gouvernement uniparti en tant que gouvernement national

En utilisant le gouvernement uniparti comme mécanisme principal permettant de faire concorder les forces politiques du régionalisme et les exigences constitutionnelles du gouvernement national, il fallait satisfaire certaines conditions, en tout ou en partie. Les hypothèses fondamentales étaient les suivantes :

- le gouvernement national aurait préséance sur les gouvernements provinciaux;
- la représentation et la politique des partis au pouvoir devraient être d'envergure nationale;
- le Cabinet exercerait un contrôle étroit sur l'administration des affaires publiques nationales, et
- les partis législatifs à la Chambre des communes, même s'ils doivent faire preuve de discipline dans le cadre d'un gouvernement responsable, constitueraient la tribune où les intérêts régionaux seraient représentés au sein des caucus des partis et, dans le cas du parti au pouvoir, au sein du Cabinet.

Depuis la Confédération, certaines des modifications apportées ont nui à la capacité du gouvernement uniparti d'assurer un gouvernement national efficace. Les plus importantes ont été apportées dans les secteurs suivants : le système fédéral, le système de parti, le système électoral, le système exécutif et le système législatif. Même si ces systèmes sont composés d'éléments d'un système global, chacun sera étudié séparément, et leurs corrélations seront ensuite examinées.

Le système fédéral

Malgré les grands espoirs que nourrissaient les pères fondateurs d'assurer la prépondérance du gouvernement national au sein de la Confédération, ce qu'ils croyaient avoir fait dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, leurs hypothèses fondamentales ne se sont pas vérifiées sur le plan politique. Les forces politiques régionales qui ont nécessité l'adoption de la formule fédérale de gouvernement en 1867 n'ont pas diminué dans les premières années qui ont suivi la Confédération. Ces forces ont plutôt été transformées en fondement politique sur lequel les gouvernements provinciaux ont fait valoir leurs revendications contre le gouvernement du Dominion en matière de champs de compétence. De plus, ces revendications étaient appuyées dans une large mesure par les décisions judiciaires rendues dans les litiges constitutionnels entre les deux ordres de gouvernement, lesquelles ont transformé la Constitution fédérale. Avec le temps, le gouvernement national en est venu à fonctionner dans un système « fédéral » par opposition au système « quasi fédéral » institué au départ[4]. Le gouvernement uniparti à l'échelle nationale n'a pu contrebalancer les forces du régionalisme au sein du système fédéral.

La transformation de notre système constitutionnel de gouvernement fédéral a manifestement modifié la capacité du gouvernement de parti d'assurer le genre de gouvernement national que les pères fondateurs préconisaient. Il n'est pas nécessaire de mentionner en détail ici toutes les ramifications constitutionnelles ou politiques de ce changement[5]. Les relations intergouvernementales ont nécessité la mise sur pied d'une gamme complexe de modalités institutionnelles officielles et ponctuelles, et des normes politiques bien établies sont venues appuyer tant l'autonomie que l'interdépendance des deux ordres de gouvernement. Il en est résulté un modèle de « gouvernement intergouvernemental » qui a haussé l'ordre provincial de gouvernement à un niveau d'importance plus élevé que celui que les pères fondateurs jugeaient adéquat.

Une conséquence importante du fédéralisme, qui est devenu très marquée au cours des dernières décennies, est qu'il s'est étendu aux principaux partis politiques nationaux; David E. Smith se penche sur cette question dans la première étude de ce volume. Il n'y a pas de rapports simples de cause à effet entre notre structure constitutionnelle et notre structure de parti. Toutefois, les modèles fondamentaux de notre système constitutionnel, assortis à l'indépendance de nos deux ordres de gouvernement dans certains champs de compétence, ont suscité une importante séparation organisationnelle entre les ailes nationale et provinciale des principaux partis. Cette séparation a nui à la capacité des chefs des partis nationaux de faire valoir la prédominance des objectifs nationaux de leur parti sur les objectifs provinciaux de leurs collègues partisans, et, inversement, elle a diminué leur capacité de se faire

reconnaître comme le principal représentant du parti dans leur province ou leur région en politique nationale. De cette façon, les partis nationaux sont moins en mesure de concilier les intérêts nationaux et régionaux, car les partis provinciaux prétendent représenter les intérêts régionaux. Dans cette optique, un gouvernement de parti aux niveaux national et provincial de gouvernement suscite une concurrence tant au sein des partis qu'entre eux.

Le régime des partis

D'autres événements ont également eu des conséquences importantes sur notre système de gouvernement uniparti à l'échelle nationale. Le changement le plus évident et le plus important survenu dans le régime des partis au Canada depuis 1867 est l'avènement d'un système multipartite. Le fait qu'il y ait plus de deux partis accroît la possibilité que le parti au pouvoir soit incapable de représenter adéquatement les intérêts régionaux ou d'en tenir compte, car il peut n'avoir que quelques représentants élus, sinon aucun, dans certaines régions du pays. Le système multipartite a non seulement favorisé le fait que l'on accorde la préférence à un parti donné dans certaines régions, mais il a aussi diminué la capacité des partis d'agir comme forces unificatrices au sein du système politique national. Le système électoral, que l'on étudiera plus loin, a contribué au problème, mais ce n'est pas le seul facteur.

Des motifs idéologiques ayant trait à la philosophie politique concernant le rôle de l'État figure également dans les raisons qui sous-tendent la création des plus importants de nos « nouveaux partis ». Même si le régionalisme comme tel n'est pas le seul élément déterminant de l'avènement de nouveaux partis, surtout pas dans le cas du Parti social démocrate ou Nouveau Parti démocratique ou du Crédit social, des facteurs socio-économiques, ethniques et politiques ont incité certaines régions à favoriser un ou deux partis plutôt que les autres. Par conséquent, la multiplicité même des partis a contribué, parfois de façon décisive, à régionaliser davantage notre régime des partis.

Le système électoral

À cause du système de la majorité des voix ou de la majorité relative que nous employons, la représentation d'un parti à la Chambre des communes, que ce soit à l'échelle nationale ou à l'échelle régionale, n'a pas besoin de correspondre au niveau national ou régional d'appui populaire qu'un parti a reçu. Au contraire, un parti peut faire élire trop ou pas assez de députés selon les rouages de notre système électoral. Comme la préférence accordée dans certaines régions à un parti donné a constitué un élément déterminant important des résultats électoraux, nos partis se voient placés devant des modèles régionaux de scrutin qui s'étendent à

toute une région et englobent donc plus d'une circonscription. Si ces modèles favorisent un parti, ce dernier obtiendra dans la région un nombre de sièges plus grand que la proportion des votes populaires qui lui ont été accordés dans cette même région. Lorsque ces modèles ne favorisent pas un parti, celui-ci sera sous-représenté. Les conséquences sont bien connues : nos grands partis ont parfois été « régionalisés » et, en fait, notre système de parti a été composé de ce que l'on pourrait appeler des « partis régionaux ». L'étude de William Irvine contenue dans le volume 38, *Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions*, des travaux de recherche publiés par la Commission traite de ces questions.

Lorsque le parti au pouvoir subit cet effet, les membres de son caucus législatif à la Chambre des communes viennent surtout ou même seulement de certaines régions et son cabinet n'est composé que de quelques représentants élus, sinon d'aucun, des autres régions. Dans un tel cas, l'unipartisme gouvernemental ne répond pas au critère politique de la représentation régionale.

La fréquence de cette lacune a varié, mais elle s'est produite souvent depuis la Seconde Guerre mondiale. À certains égards, les majorités nationales massives de 1958, 1968 et 1984 peuvent constituer une réaction à ce phénomène. Quoi qu'il en soit, il est bon de se rappeler que, aux élections qui ont suivi les victoires écrasantes de 1958 et de 1968, les résultats ont été fragmentés par région, donnant dans chaque cas, des gouvernements minoritaires. De plus, les résultats électoraux régionalisés ont augmenté avec la croissance importante de l'État, ce qui a aggravé, beaucoup plus que par le passé, les lacunes du système de gouvernement uniparti en ce qui a trait à la représentation régionale. Il n'est donc pas surprenant que la refonte du système électoral soit à l'ordre du jour de la réforme depuis plusieurs années.

Ce qui frappe le plus dans la nature des nombreuses propositions de réforme électorale qui ont été faites au cours de la dernière décennie, c'est l'accent mis sur la nécessité d'assurer une meilleure représentation au sein des partis législatifs à l'échelle nationale ou à celle de plusieurs régions. Naturellement, on part du principe que la formule du gouvernement de parti ne peut pas être efficace comme base de gouvernement national si les principaux partis, et surtout le parti au pouvoir, n'a pas de représentants élus venant de toutes les régions du pays. Le système électoral actuel est considéré comme étant faible sur ce point parce qu'il ne garantit pas une représentation régionale équilibrée. Les résultats électoraux de 1958, 1968 et 1984 constituent donc l'exception à la règle.

Le système exécutif

Le principe de l'unipartisme gouvernemental comme mode de gouvernement responsable se fonde sur l'hypothèse selon laquelle le premier

ministre et le Cabinet exercent un contrôle réel sur la formulation et la mise en oeuvre de la politique d'intérêt public. Il va sans dire qu'il sous-entend également que les intérêts régionaux seront représentés et qu'on en tiendra compte dans ces processus.

D'entrée de jeu, la représentation régionale a été considérée comme un facteur important dans la composition et le fonctionnement du Cabinet. Plus d'un premier ministre s'est heurté au problème de former un Cabinet représentant toutes les régions lorsque les membres du parti élu à la Chambre des communes ne représentent pas toutes les régions du pays. D'autres faits ont également contribué à diminuer la capacité du Cabinet et du gouvernement de parti de combiner les intérêts régionaux et nationaux. Les plus importants sont, entre autres, les suivants :

- l'organisation de notre « État administratif » moderne;
- le rôle joué par les sociétés d'État et les organismes de réglementation;
- les structures et les méthodes du Cabinet lui-même.

Kenneth Kernaghan, Herman Bakvis et nous-même abordons ces sujets dans le volume 37 des recherches publiées par la Commission, *L'Administration fédérale et la réceptivité aux besoins des ré gions.*

L'organisation de notre État administratif moderne visait au départ à administrer les fonctions très différentes qui relèvent maintenant du gouvernement national. Il en résulte une structure dont l'orientation est fonctionnelle et non pas régionale.[6] C'est ce qui existait à l'époque de la Confédération et l'évolution de l'État administratif moderne n'a pas modifié cette orientation. Au contraire, elle a été renforcée par la mise sur pied du système selon le mérite dans la fonction publique fédérale, par la priorité accordée aux connaissances techniques dans la dotation et par les rapports étroits qui existent entre la fonction publique et ses clients regroupés en services distincts.

Cette orientation fonctionnelle, de même que la taille et la complexité de la bureaucratie contemporaine, pose un défi aux ministres qui veulent représenter les intérêts régionaux dans la formulation et la mise en oeuvre de la politique d'intérêt public. Pour ce faire, ces ministres doivent insérer une perspective régionale à la politique nationale dans le cadre d'une structure bureaucratique dont les préoccupations sont plutôt axées sur des considérations d'ordre fonctionnel.

On peut dire que le succès des ministres dans ce domaine, surtout dans la période de l'après-guerre qui a connu la pleine éclosion de l'État administratif moderne, est, en mettant les choses au mieux, inégal. D'une part, certains ministres, surtout ceux qui sont expressément chargés de représenter les intérêts régionaux, ont réussi à faire valoir leur autorité afin que l'on tienne compte de ces intérêts. D'autre part, sauf quelques exceptions importantes, l'appareil administratif du gouvernement à l'échelle bureaucratique est constitué de façon qu'il ne

facilite pas, et qu'il favorise encore moins, une réaction des structures administratives aux intérêts régionaux ou géographiques. Par conséquent, les ministres qui réussissent à donner une perspective régionale à la politique nationale doivent le faire en dépit de l'organisation bureaucratique.

Le rôle des sociétés d'État et des organismes de réglementation au sein du système exécutif a été important du point de vue du principe de l'unipartisme gouvernemental, parce que l'on a délégué à ces organismes une certaine autonomie par rapport à la direction et au contrôle du Cabinet, ce qui les laisse sans lien de dépendance à l'égard du fonctionnement du gouvernement de parti[7]. L'autonomie accordée à chacun de ces organismes varie grandement, mais il en résulte qu'une grande partie de la politique et de l'administration du gouvernement ne relève pas de la gestion du Cabinet.

Les nominations faites au sein de leur conseil d'administration dénotent que l'on reconnaît la nécessité de la représentation régionale dans les sociétés d'État et les organismes de réglementation. Toutefois, cette représentation n'est pas au centre de la représentation régionale élue qui fait partie du pouvoir exécutif. En outre, ces organismes sont exploités sur une base fonctionnelle, tout comme le sont les ministères, et rien ne prouve qu'ils sont davantage sensibilisés aux intérêts régionaux que ne le sont les ministères. Au contraire, leur autonomie relative les rend peut-être encore moins sensibles à ces intérêts.

Le troisième fait important dans le système exécutif qui a modifié la capacité du gouvernement de parti de représenter les intérêts régionaux au sein du gouvernement national et d'en tenir compte consiste en des changements apportés aux structures et aux processus du Cabinet même. Il y a deux faits contradictoires. D'une part, on a davantage reconnu au sein du gouvernement, en commençant par le gouvernement Diefenbaker à la fin des années 1950, qu'il fallait accorder une grande priorité à l'aspect régional de la politique nationale et qu'il fallait que cette reconnaissance se reflète dans les structures et les méthodes du Cabinet. La dernière manifestation de cette reconnaissance est survenue en 1982 lorsqu'un des principaux comités du Cabinet a été réorganisé sous le nom de Comité du Cabinet chargé du développement économique et régional avec le but avoué que tous les ministres qui en sont membres voient à ce que les intérêts régionaux soient reconnus dans la politique nationale de développement économique. D'autre part, la prédominance croissante dont jouit le premier ministre au sein du Cabinet et du parti au pouvoir ainsi que la création d'un Cabinet davantage orienté vers l'aspect fonctionnel ont réduit la capacité des ministres de représenter, individuellement et collectivement, les intérêts régionaux dans le processus décisionnel du Cabinet et d'en tenir compte.

Considérés conjointement, ces faits contradictoires représentent le problème organisationnel d'un gouvernement uniparti qui tente de tenir

compte d'intérêts régionaux axés sur l'aspect géographique et d'intérêts nationaux axés sur l'aspect fonctionnel. Ces deux orientations se recoupent dans certains secteurs de la politique d'intérêt public comme les pêches ou l'agriculture, et l'on a pu minimiser d'une certaine façon le problème organisationnel en attribuant certains portefeuilles à des ministres de certaines régions. Toutefois, la croissance et la complexité de l'intervention de l'État au cours des quatre dernières décennies ont rendu la tâche plus difficile pour les divers gouvernements nationaux qui ont tenté de régler ce problème. Depuis la fin des années 1960, la télévision a personnalisé la politique nationale, ce qui a raffermi la position du premier ministre. En outre, le propre ministère du premier ministre a été renforcé. Par ailleurs, le processus décisionnel du Cabinet est devenu plus hiérarchisé et décentralisé[8].

Cette personnalisation de la politique n'a pas augmenté les pouvoirs du premier ministre, mais elle lui a donné une plus grande indépendance à l'égard du Cabinet et du caucus. Le premier ministre ne peut pas ignorer complètement l'aspect régional de la politique nationale ou des politiques d'intérêt public, mais il est maintenant moins tributaire de ses collègues du Cabinet quand il s'agit d'obtenir un appui politique des régions. La télévision et tous les autres médias ont donné aux premiers ministres une circonscription nationale. C'est le premier ministre, plutôt que les dirigeants régionaux du parti, qui recueille l'appui de l'électorat dans chaque région. Cette évolution de la situation n'élimine pas les ministres régionaux, mais leur statut dépend maintenant davantage du style personnel et du caractère du premier ministre.

Par ailleurs, afin de répondre aux exigences du système décisionnel du gouvernement, le Cabinet du premier ministre et le Bureau du Conseil privé ont été consolidés. Le premier sert le premier ministre en tant que chef de parti et le second, en tant que fonctionnaire administratif et chef du gouvernement. En outre, le Bureau du Conseil privé agit également comme bureau du Cabinet et sert les autres ministres dans leurs rôles de membres de l'exécutif. Ces deux « organismes centraux » se sont servis du contrôle qu'ils exercent sur le système d'information pour raffermir la position du premier ministre et pour administrer les éléments centraux du processus décisionnel du Cabinet.

Cette centralisation a également entraîné la création d'un « Cabinet restreint » fonctionnel, sinon officiel, qui a institué un principe hiérarchique officiel pour le processus décisionnel. En conséquence, la tâche de représenter les intérêts régionaux, en ce qui a trait aux principales priorités du Cabinet, incombe maintenant aux quelque douze ministres de premier plan qui font partie du Comité de la planification et des priorités, présidé par le premier ministre lui-même. Cette concentration de pouvoirs au sein du « Cabinet restreint » est équilibrée par la décentralisation du pouvoir décisionnel accordé aux comités organisés par fonction ou par secteur, comme le Conseil du Trésor et les comités

chargés du développement économique et régional et du développement social. Cette décentralisation du pouvoir est importante, mais la représentation des intérêts régionaux est répartie entre les ministres qui siègent au sein de ces comités. Ainsi, ce n'est pas au sein du Cabinet que les intérêts régionaux sont représentés et conciliés dans le processus décisionnel du gouvernement. Pour être efficaces, les ministres régionaux doivent maintenant non seulement convaincre le premier ministre et leurs collègues du Cabinet de la nécessité de tenir compte des intérêts régionaux qu'ils représentent, mais ils doivent également le faire au sein d'un processus décisionnel qui est devenu plus officiel, plus structuré et plus complexe.

Le système législatif

Le fait que le Cabinet — l'exécutif politique — doive avoir la confiance d'une majorité au sein de la Chambre des communes, le corps législatif élu, est un élément fondamental du gouvernement de parti responsable. À la base du fonctionnement du gouvernement uniparti on retrouve la « discipline de parti ». Cet aspect du gouvernement uniparti est souvent mal interprété comme rien d'autre que l'exercice d'un pouvoir par les dirigeants législatifs du parti sur les membres du parti. On reconnaît habituellement que tout exercice du pouvoir comporte des encouragements aussi bien que des sanctions, mais en mettant l'accent sur le « pouvoir », on oublie, plus souvent qu'autrement, ce qui est peut-être l'élément essentiel de la discipline de parti. En effet, cette discipline est, avant tout, la conséquence de la recherche et du maintien du pouvoir politique, une discipline qui est acceptée, et par les dirigeants, et par les partisans, comme un préalable au succès du parti. Les encouragements et les sanctions dont disposent les chefs de parti, spécialement mais pas exclusivement les chefs du parti au pouvoir, ne sont pas sans importance, mais, en règle générale, ils sont acceptés par les membres du parti. Quand ces derniers ne sont pas d'accord, ces encouragements et ces sanctions ont rarement été efficaces. Lorsque l'esprit de parti n'est pas assez fort pour maintenir l'unité au sein d'un parti législatif, la discorde et, partant, l'indépendance se manifestent rapidement.

Parallèlement, au moins deux éléments du système politique et du système de gouvernement au Canada ont, au cours des dernières décennies, accru la nécessité de la discipline de parti. Ces éléments sont la direction du parti et les médias.

Le fait de choisir un chef de parti au cours d'un congrès national a contribué à faire de ce dernier le chef d'une circonscription nationale, surtout en raison de l'attention que les médias portent à ces congrès. Les médias traitent maintenant les élections nationales comme des concours entre les chefs de parti, que les partis s'engagent ou non dans ce genre de campagne. Cette situation a non seulement raffermi le rôle du chef dans

la détermination de la politique du parti, mais elle a également augmenté la nécessité de la discipline de parti. C'est-à-dire que les chefs de parti se sentent moins obligés de tenir compte de toutes les factions et de tous les intérêts au sein de leur parti, parce qu'ils doivent répondre de leur circonscription nationale. De plus, la nécessité de projeter une image de chef de file a rendu la discipline de parti encore plus nécessaire.

Les médias ont influé sur la nécessité de la discipline de parti d'une autre façon. En effet, les médias, et particulièrement la télévision, sont devenus le principal moyen, pour le gouvernement et les partis, de communiquer avec le grand public et l'électorat. Comme les médias sont friands de drames, de conflits et de controverses, cette attitude tend à promouvoir le sectarisme politique entre les partis. Les médias veulent des nouvelles et les hommes politiques veulent que l'on parle d'eux. Cela a entraîné une intensification de la concurrence entre les partis, même dans les activités quotidiennes : la fosse aux lions qu'est la « période des questions » le démontre bien.

Les médias critiquent souvent la discipline de parti, surtout parce qu'elle les empêche de se tenir au courant des conflits et des controverses qui surviennent au sein des partis, et particulièrement du parti au pouvoir. En fait, la persistance avec laquelle les médias tentent de déceler tous les signes de manquements à la discipline de parti ou à l'unité et leurs possibilités de les présenter immédiatement partout au pays à la radio et à la télévision (par opposition aux reportages des journalistes sur ce qu'un ministre ou un député a supposément dit) ont incité les partis à porter une attention toute particulière à la discipline de parti dans toutes les tribunes publiques imaginables où la presse électronique est présente. Pour ce qui est des partis, « 1984 » s'est concrétisé avec l'avènement des reportages politiques par les médias électroniques.

En partie à la suite de ces événements, le caucus de parti est devenu une institution plus importante du gouvernement uniparti, comme le fait remarquer dans ce volume Paul Thomas. Le caractère privé de cette tribune non officielle permet aux partis d'examiner plus à fond et plus directement qu'ils ne le feraient en public les intérêts dont ils ne peuvent pas toujours tenir compte dans la politique du parti ou, dans le cas du gouvernement au pouvoir, dans la politique gouvernementale. Dans cette optique, le caucus est plus qu'une simple soupape de sécurité qui permet d'exprimer le désaccord avec la politique du parti. Il s'agit du mécanisme grâce auquel les membres peuvent tenter de conforter leur position au sein du processus décisionnel du parti. Au cours des deux dernières décennies, des efforts additionnels ont été déployés pour atteindre cet idéal.

Le caucus de parti a également servi à contrebalancer l'orientation fonctionnelle et sectorielle du corps législatif. Tout comme celle du Cabinet, la structure de la Chambre des communes est devenue plus fonctionnelle et plus sectorielle, surtout en ce qui concerne son système

de comités permanents. Tout autant que les ministres, les simples députés ont dû trouver des façons de faire valoir qu'ils représentaient les intérêts régionaux. Le mécanisme mis sur pied à cette fin est le caucus régional, qui permet à des regroupements régionaux de députés de veiller à ce que l'on examine et que l'on formule les aspects régionaux de la politique de parti, d'abord au sein du caucus régional et ensuite au caucus national. Cette façon de procéder s'est avérée utile à maintes reprises pour les grands partis, mais il importe de signaler que ce mécanisme a surtout été employé en dernier ressort dans le processus décisionnel des partis pour corriger des situations.

Aperçu général

Les changements qui surviennent constamment dans le domaine politique rendent difficile la tâche d'évaluer un plan organisationnel pour le gouvernement, appliqué sur une longue période. Toutefois, il est évident que certaines des hypothèses mises en avant par les pères fondateurs dans leur plan de gouvernement de parti n'ont plus cours aujourd'hui. Cette affirmation s'avère tout particulièrement en ce qui a trait au principe d'un gouvernement de parti comme mécanisme servant à faire concorder la représentation des intérêts régionaux et les exigences d'un gouvernement national. Le gouvernement national et les chefs des partis nationaux ne dominent plus les affaires publiques comme l'avaient voulu les pères fondateurs. Outre que les gouvernements provinciaux sont devenus plus importants, les chefs politiques des provinces ont pris position en tant que représentants des intérêts régionaux dans les débats portant sur la politique nationale. Ce faisant, ils ont contesté le droit des chefs des partis nationaux de parler au nom des régions à l'échelle nationale. La fragmentation du système de parti selon les régions, causée, entre autres, par la fin du système bipartite, a davantage diminué la capacité du système de tenir compte des intérêts régionaux au sein du gouvernement national comme les pères fondateurs le souhaitaient. Cette régionalisation a été renforcée par le système électoral, même si cette conséquence était inattendue et non voulue. Certaines années, le parti au pouvoir n'a fait élire aucun de ses membres dans certaines régions et elles n'étaient donc pas représentées, au sein du corps législatif, par le parti au pouvoir.

Évidemment, les modalités institutionnelles ne sont responsables qu'en partie de cette situation. En effet, les décisions politiques, gouvernementales et judiciaires prises à divers niveaux, au fil des années, ont également influé sur ces changements, surtout sur ceux qui ont été effectués au niveau des partis. Quand les partis n'ont pas réussi à représenter certains intérêts socio-économiques ou régionaux, ils se sont retrouvés sans appui politique suffisant dans ces régions et de nouveaux partis ont vu le jour. Cette situation a réussi à démanteler, dans certains aspects importants, notre système de gouvernement de parti.

Par conséquent, les institutions nationales sont jugées sévèrement parce qu'elles n'ont pas réussi à concilier les intérêts régionaux et nationaux. Elles sont considérées comme des obstacles au processus de conciliation. Au chapitre de l'expérience politique, le système canadien de gouvernement de parti a présenté des lacunes sur ce point. De plus, cette même expérience politique démontre clairement qu'il ne suffit pas d'élire au gouvernement un parti ayant l'appui de toutes les régions du Canada. Il faut également effectuer des changements aux institutions.

Les principes du cadre institutionnel

Les pères fondateurs ont d'abord conçu le Sénat comme une seconde chambre du Parlement. Ils souhaitaient également répartir les sièges au Sénat de façon à favoriser les régions (et les provinces) les moins populeuses. Mais, comme le Sénat devait être une seconde chambre du Parlement, dont les membres étaient nommés par la Couronne, c'est-à-dire par le premier ministre, il était évident, dès le départ, qu'il ne pourrait pas servir de contrepoids à la Chambre des communes. Malgré la composition régionale du Sénat, la représentation selon les régions n'a pas contrebalancé la représentation proportionnelle selon la population; le principe fédéraliste n'existait pas vraiment au sein de notre institution de gouvernement national. On ne le retrouvait que dans la répartition des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement et même là, il était compromis (ou était perçu comme l'étant) dans une large mesure.

La tentative de fonder des majorités législatives sur la représentation proportionnelle selon la population ne tenait pas compte du principe fédéral, en ce qui concerne nos institutions nationales. L'hypothèse selon laquelle ces majorités représenteraient toutes les régions ne s'est pas toujours vérifiée. Quant à savoir si le parti atténuerait la prédominance des régions plus peuplées sur les régions moins peuplées, l'absence de preuve et d'évaluation quantitative rend la tâche encore plus difficile. Les régions et les provinces moins populeuses se plaignent souvent que les intérêts du Québec et de l'Ontario sont trop souvent assimilés à l'intérêt national. En effet, depuis la politique nationale de sir John A. Macdonald jusqu'à la Politique énergétique nationale de Pierre Trudeau, les provinces périphériques et moins populeuses ont toujours prétendu que les intérêts des provinces centrales et plus populeuses ont prévalu sur leurs intérêts régionaux.

Pendant de nombreuses années avant l'élection de 1984, la distinction entre l'équilibre électoral fondé sur la représentation régionale ou sur le vote populaire était vague et obscure. Par exemple, le Parti libéral était faible dans l'Ouest, une région également moins populeuse. Par contre, les Conservateurs étaient faibles dans la province populeuse du Québec. Comme la question politique fondamentale portait sur la représentation régionale comme telle, les tenants de la réforme institutionnelle avaient

tendance à préconiser soit un changement du régime électoral de la Chambre des communes, soit un Sénat dont les membres seraient élus, soit les deux, afin de résoudre ce déséquilibre général. Ceux qui considéraient qu'il s'agissait d'un problème de représentation des régions dont la structure démographique était très différente tendaient à favoriser l'instauration d'une seconde chambre, soit un Sénat réformé, soit un organisme tout à fait nouveau, au sein duquel les gouvernements ou les législatures des provinces nommeraient des « représentants régionaux » chargés de servir de contrepoids à la Chambre des communes, du moins sur certaines questions. Comme les propositions en ce sens prévoyaient que les gouvernements ou les assemblées législatives des provinces joueraient un rôle au sein des institutions du gouvernement national, elles mêlaient évidemment les cartes encore davantage[9].

Le balayage conservateur de 1984 a rendu moins pressante la réforme institutionnelle. Cependant, une longue expérience politique, y compris les longues périodes de prédominance d'un seul parti, laisse supposer que même un gouvernement majoritaire fort (le modèle de gouvernement uniparti souhaité par les pères fondateurs) ne constitue pas nécessairement la formule institutionnelle idéale d'un gouvernement national.

En nous fondant sur l'analyse que nous avons faite dans la présente section, nous estimons :

a) que la structure fédérale de notre système politique est maintenant tellement bien établie qu'on ne peut s'attendre qu'à des changements graduels dans les relations entre les deux ordres de gouvernement;

b) que le gouvernement uniparti continuera à constituer la norme de notre système de gouvernement parlementaire responsable; et

c) qu'il est fort peu probable que le Canada fragmente son État administratif moderne.

À l'intérieur de ces limites, quels seraient les changements institutionnels qui assureraient un cadre plus adéquat pour faire concorder les forces politiques du régionalisme et les exigences du gouvernement national? À notre avis, les secteurs propices à la réforme sont successivement le Sénat, le pouvoir exécutif (administratif) du gouvernement et le processus parlementaire.

La réforme du Sénat

Au Canada, la conciliation des intérêts régionaux et nationaux dépend de la volonté de donner plus de poids aux institutions de certaines régions. Les traits caractéristiques régionaux particuliers de notre ordre socio-économique, ainsi que la structure fédérale de notre système politique exigent que le principe fédéraliste soit inscrit dans le cadre de nos institutions nationales de gouvernement.

La réforme du Sénat est le lien essentiel qui permettrait de faire concorder les forces du régionalisme et les exigences du gouvernement

national. Ce n'est que grâce au Sénat, à titre de seconde chambre du Parlement, que l'on pourrait instaurer la représentation proportionnelle selon les régions de façon à contrebalancer la représentation proportionnelle selon la population qui a cours à la Chambre des communes. Non seulement le Sénat permet-il une forme plus explicite de représentation régionale que ne le fait la Chambre des communes, mais il accorde en outre plus d'importance au critère régional qu'à celui de la population. Par conséquent, au Sénat, les intérêts régionaux des provinces moins populeuses semblent avoir plus de poids, proportionnellement, que ceux des provinces plus populeuses.

La réforme du Sénat est préférable à celle des autres institutions. L'autre réforme la plus souvent proposée est celle du système électoral de la Chambre des communes de façon que le parti au pouvoir, sinon tous les principaux partis, y représentent toutes les régions. Quoiqu'elle soit souhaitable, la réforme électorale n'est pas suffisante en soi. En effet, la majorité législative assortie d'une représentation adéquate de toutes les régions ne garantit pas que les intérêts nationaux et régionaux seront conciliés, surtout du point de vue des provinces les moins populeuses. Il est beaucoup plus probable que cette conciliation se fasse grâce à des représentants de régions moins populeuses ayant beaucoup d'ascendant, que se soit le premier ministre, comme dans le cas de John Diefenbaker, un ministre régional, comme dans le cas d'Allan MacEachen, ou un premier ministre provincial, comme dans le cas de Robert Stanfield.

Par conséquent, il faudrait donner aux institutions du gouvernement national une structure qui permettrait d'utiliser le cadre du gouvernement de parti pour représenter plus rigoureusement les intérêts régionaux. La représentation proportionnelle selon les régions, qui donne nécessairement plus de poids aux régions moins populeuses, devrait devenir l'élément central du cadre institutionnel. Il faudrait instaurer un régime de gouvernement national qui permettrait de moins dépendre des préférences personnelles du premier ministre ou de l'habileté des ministres régionaux à tenir compte des intérêts de leur région et d'être mieux sensibilisés aux intérêts régionaux représentés au sein des institutions du gouvernement national. Bref, la meilleure façon de favoriser les intérêts régionaux est d'inclure la représentation proportionnelle selon les régions afin de contrebalancer la représentation proportionnelle selon la population.

Pour instaurer la représentation proportionnelle selon les régions tout en conservant le principe de la représentation proportionnelle selon la population, il faudra apporter deux modifications fondamentales. Premièrement, les membres du Sénat doivent être élus. Ni la nomination par les gouvernements provinciaux ni l'élection indirecte par les assemblées législatives provinciales ne peuvent remplacer de façon satisfaisante l'élection directe, car chaque formule soumettrait la politique

nationale à des considérations d'ordre partisan à l'extérieur des partis établis. Une telle méthode est acceptable dans le système politique américain seulement parce que le mode de gouvernement du Congrès n'est pas fondé sur le même principe que notre gouvernement de parti. Elle est également acceptable dans le système politique de l'Allemagne de l'Ouest simplement parce que son système fédéral est radicalement différent de celui du Canada. Enfin, le cadre du Sénat, tout comme celui de la Couronne, est distinct des principes politiques et de l'application du gouvernement représentatif. Si le Sénat doit être constitué en vue d'une représentation proportionnelle selon les régions, il doit faire partie du gouvernement représentatif. Pour ce faire, ces membres doivent être élus.

Deuxièmement, les pouvoirs du Sénat doivent se limiter à faire contrepoids à la Chambre des communes, et ne doivent pas lui permettre d'opposer un veto à la Chambre devant laquelle seul le Cabinet est « responsable ». Il faudra donc réduire les pouvoirs officiels qui lui ont été accordés au départ dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* (maintenant appelé la *Loi constitutionnelle de 1867*). Cette proposition est fondée sur la nécessité d'accroître la représentation des régions au sein de nos institutions de gouvernement national; le Sénat n'a pas besoin d'avoir autant de pouvoirs que la Chambre des communes. Le « pouvoir de retarder » dont il est fait mention dans le rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat suffit pour faire le contrepoids nécessaire[10].

De même, dans la composition d'un nouveau Sénat, il ne serait pas nécessaire que toutes les régions (ou provinces) aient le même nombre de représentants. La seule exigence du principe fédéraliste est que la composition du Sénat soit pondérée en faveur des régions plutôt que de la population. À cet égard, le Comité mixte spécial recommande que la répartition actuelle des sièges au Sénat corresponde davantage à la structure régionale, sans accorder pour autant une représentation égale à toutes les provinces[11].

Étant donné les exigences du gouvernement uniparti en tant que gouvernement responsable, à quel genre de système électoral faudrait-il s'en remettre pour élire les membres de ce nouveau Sénat? Certains prétendent que la discipline de parti empêchera les sénateurs de vraiment représenter les intérêts régionaux, si la méthode et le calendrier des élections au Sénat ainsi que les conditions et la durée du mandat sont dominés par l'esprit de parti de la même façon qu'à la Chambre des communes. D'autres craignent qu'un Sénat, dont les membres ne sont pas élus selon le même système que celui qui prévaut pour la Chambre des communes, ne soit « balkanisé » entre les partis régionaux.

Aucune de ces préoccupations ne tient compte du rôle du parti en tant qu'élément politique essentiel de notre système de gouvernement parlementaire. Absolument rien ne permet de croire que l'esprit et la disci-

pline de parti pourraient être moins importants au Sénat, simplement en adoptant un système électoral différent (y compris l'un ou l'autre des éléments dont il est fait mention précédemment). Les partis auraient de bonnes raisons de contester les élections au Sénat et de discipliner la conduite des sénateurs, même si le Sénat n'adhère pas aux conventions sur la confiance dont doit faire l'objet le gouvernement responsable. L'esprit et la discipline de parti sont fondés non seulement sur l'intérêt commun qu'ont les membres de faire porter leur parti au pouvoir, mais aussi sur leur intérêt à faire adopter des lois traduisant les politiques du parti; chacun de ces intérêts entraîne la nécessité que les membres du parti fassent tout ce qui est nécessaire pour obtenir et conserver la majorité législative.

On ne peut pas oublier complètement les problèmes que peuvent poser les partis régionaux aux partis nationaux, mais l'expérience démontre que le succès des nouveaux partis repose sur les échecs des partis déjà en place plutôt que sur des facteurs institutionnels comme tels.

Si l'on suppose que le Sénat fonctionnera au sein de notre système de gouvernement de parti représentatif, quel système électoral faudrait-il instaurer? Il y a essentiellement deux possibilités : le système de la majorité des voix actuellement en vigueur pour l'élection à la Chambre des communes ou bien un système de représentation proportionnelle. Le premier ne garantit pas que les principaux partis auront des représentants de toutes les régions du pays, même si leur proportion du vote populaire est assez importante dans toutes les régions. Si l'on appliquait ce système électoral à une chambre législative ayant encore moins de sièges, ce facteur serait probablement amplifié. Si le parti au pouvoir n'est pas bien représenté dans toutes les régions, tant à la Chambre des communes qu'au Sénat, le contrepoids apporté par ce dernier prendrait un aspect excessivement partisan.

Le second, soit un système électoral de représentation proportionnelle, garantirait probablement une certaine représentation de toutes les régions au Sénat pour le parti au pouvoir, que les circonscriptions représentées par plusieurs membres englobent la province entière ou (ce qui serait préférable) des régions précises dans chaque province. De plus, ce qui est également important, les sénateurs de toutes les régions joueraient, grâce à un tel système électoral, un rôle important au sein des caucus des partis, surtout de celui du parti au pouvoir. De cette façon, les représentants élus suivant la représentation proportionnelle selon les régions exerceraient une certaine autorité sur ceux qui sont élus suivant la représentation proportionnelle selon la population. Compte tenu de ces raisons fondamentales, il est évident que le système électoral qu'il faudrait privilégier pour un Sénat élu est celui de la représentation proportionnelle.

Si l'expérience passée de la concurrence entre les partis est une bonne source de prédiction, on peut dire que ce mode d'élection peut priver le parti au pouvoir d'une majorité législative au Sénat. Mais comme ce dernier ne participerait pas aux conventions sur la confiance dont doit faire l'objet un gouvernement responsable et puisque les anciens gouvernements minoritaires ont, en règle générale, réussi à faire adopter leurs programmes avec l'appui des petits partis, il ne sera probablement pas nécessaire d'apporter des modifications importantes au fonctionnement du gouvernement uniparti. En outre, comme il est évident que la prédominance excessive du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif a nui au gouvernement uniparti, il se peut que les exigences de la chambre haute par rapport à une plus grande ouverture du Cabinet réussissent vraiment à améliorer le système global.

Pour ce qui est des compromis entre le contrôle du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif et la mesure dans laquelle l'exécutif répond aux besoins du pouvoir législatif, il est évident que c'est le premier qui a pris le dessus. Il est fort peu probable qu'un Sénat élu selon une représentation proportionnelle renverserait les termes de cette proposition. Un Sénat élu de cette façon atténuerait probablement ce qui était considéré comme un excès du pouvoir exécutif. En fait, l'épreuve ultime qui servirait à vérifier si un Sénat élu a réussi à servir de contrepoids à la Chambre, tant au sein d'un même parti qu'entre des partis différents, serait probablement la mesure dans laquelle il a réussi à atténuer la prédominance du Cabinet sur le Parlement. À moins que le cadre institutionnel ne favorise une telle démarche, la conciliation des intérêts nationaux et régionaux dans la politique nationale dépendra en grande partie, sinon en totalité, du bon vouloir et des dispositions personnelles des chefs de partis.

La réforme exécutive et administrative

Un Sénat élu de cette façon augmenterait probablement la capacité du gouvernement uniparti d'intégrer les intérêts régionaux dans les structures exécutives et administratives. Puisqu'un parti au pouvoir ferait probablement élire des représentants de toutes les provinces au Sénat, toutes les régions seraient invariablement représentées au Cabinet. La participation de sénateurs aux travaux du Cabinet ne diminuerait en rien le rôle d'un Sénat élu aux termes du système canadien de gouvernement de parti. Au contraire, la nomination de sénateurs au sein du Cabinet rehausserait le rôle du Sénat, précisément parce que ce dernier participerait à l'esprit de parti et au gouvernement uniparti. En fait, on pourrait élargir ce système de façon que le Cabinet soit composé d'au moins un sénateur de chaque province, surtout si la tendance à grossir le Cabinet se poursuit. Un Cabinet composé de sénateurs contribuerait à

renforcer non seulement la forme mais aussi le fond du but initial de la représentation régionale au sein du Cabinet.

Si les nominations au sein des conseils d'administration devaient être approuvées par le Sénat, ce dernier pourrait également jouer un rôle utile quant à la sensibilisation des sociétés d'État et des organismes de réglementation aux besoins des régions. Non pas que la représentation des intérêts régionaux devrait constituer le seul critère d'évaluation des personnes nommées par le premier ministre, mais il faudrait y porter une attention accrue. Un tel processus servirait également à sensibiliser les personnes nommées auprès de ces sociétés et organismes semi-autonomes au fait qu'elles doivent tenir davantage compte de l'aspect régional de leurs activités.

Les obstacles à la sensibilisation aux besoins des régions, que l'on trouve au sein du Cabinet, se retrouvent également au sein des conseils d'administration de ces sociétés et organismes, peut-être même à un degré plus élevé. Le cadre organisationnel des ministères d'exécution, ainsi que des sociétés d'État et des organismes de réglementation, leur permet de tenir compte, à des degrés divers, des besoins des régions, mais on constate partout la même centralisation de la planification et de l'élaboration des politiques, malgré la dispersion apparente de leurs activités opérationnelles dans l'ensemble du pays. La responsabilité ministérielle et publique sert souvent à justifier cette centralisation. Toutefois, cette excuse a contribué à créer à Ottawa une bureaucratie qui manque non seulement d'expérience dans les régions, surtout chez les cadres moyens et les cadres supérieurs, mais qui considère également avec condescendance les intérêts régionaux qui seront tolérés seulement lorsque les « maîtres politiques » l'y obligent. Plus souvent qu'autrement, ces opinions sont renforcées par leurs circonscriptions clientes dont les objectifs sont sectoriels.

Il n'est pas surprenant que les ministères, sociétés et organismes qui ont toujours suivi un modèle hautement centralisé de planification et d'élaboration des politiques soient réfractaires à l'idée d'invoquer la nécessité de tenir compte des besoins des régions comme critère de leur cadre organisationnel. Ils considèrent habituellement que les demandes de tenir davantage compte des régions sont des intrusions dans ce qu'ils considèrent leur mission ou leurs objectifs centraux. L'exemple le plus frappant d'une telle « intrusion » est le cas de la politique de développement régional, ainsi que le notent Aucoin et Bakvis dans leur étude. Il s'agit ici d'un changement organisationnel très graduel de la part des ministères d'exécution afin, par exemple, de s'aligner sur les objectifs déclarés des gouvernements successifs. Il y a toutefois effectivement eu des changements qui laissent supposer que deux éléments du cadre organisationnel sont importants.

Le premier élément est la nécessité d'établir une structure de responsabilité pour l'aspect régional du rôle ou des activités d'un organisme. Si

cette responsabilité n'est pas circonscrite et bien déterminée ou si l'ensemble de l'organisme n'a qu'une vague responsabilité à cet égard, alors, dans la plupart des cas, on oubliera qu'il s'agit d'une priorité d'exploitation. De plus, même les pressions exercées de l'extérieur risquent de ne pas produire les résultats souhaités. Bref, une personne ou une section de l'organisme doit être chargée de veiller à ce que l'on tienne compte de l'aspect régional, surtout dans la planification et l'élaboration des politiques. Il n'y a pas de méthode unique qui s'applique à tous les ministères et organismes et à toutes les sociétés, mais il faut compter avec cet aspect d'une façon ou d'une autre.

Le second élément est également important et porte sur la nécessité pour chaque organisme, dans une certaine mesure, de décentraliser ou de régionaliser, c'est-à-dire de décentraliser vers les bureaux régionaux, une partie de ses activités de planification et d'élaboration des politiques. Malgré la facilité avec laquelle les renseignements peuvent maintenant être communiqués et la vitesse avec laquelle le personnel peut se déplacer d'un endroit à l'autre, la recherche en matière de politiques et la cueillette de renseignements sur les points de vue des régions, leurs besoins et leurs possibilités restent des fonctions qui nécessitent encore qu'il y ait du personnel sur place et de façon permanente. Sinon, la capacité de l'organisme de tenir compte des besoins des régions en sera restreinte d'autant. Peu d'organismes répondent à cette exigence. La plupart relèguent les fonctionnaires des régions à la gestion hiérarchique et à l'exploitation des services régionaux.

Toutefois, il est peu probable que les deux exigences organisationnelles soient satisfaites, à moins que le Cabinet lui-même ne considère l'aspect régional comme un objectif important. Le Sénat réformé pourrait devenir un élément constant qui garantirait la représentation régionale tant au sein du gouvernement uniparti que dans le processus décisionnel du Cabinet.

L'organisation du processus décisionnel et de la coordination des politiques au sein du Cabinet nuit également à sa capacité de tenir compte des intérêts régionaux dans le cadre de la politique et de l'administration nationales. Par conséquent, les choix personnels du premier ministre quant à la composition du Cabinet sont d'importance capitale, puisque c'est lui qui est responsable de sa structure et de son organisation. Toutefois, au cours des dernières décennies, on a expérimenté, à ce niveau, divers modes de gestion dont on a pu tirer des leçons.

La première leçon a été qu'il est essentiel, pour maintenir la portée et l'importance du rôle du gouvernement national dans les affaires publiques, qu'il y ait un cabinet bien structuré, assorti d'un cabinet restreint chargé d'établir les priorités de la politique gouvernementale générale, le tout appuyé par des comités fonctionnels et sectoriels auxquels des pouvoirs sont délégués dans des domaines particuliers. Il est peu probable que le rôle du gouvernement national soit diminué de façon à simplifier la structure du

Cabinet. Il n'est pas du tout impossible que le pouvoir discrétionnaire de certains ministres soit augmenté. Toutefois, il existe des aspects politiques importants, notamment la nécessité pour le premier ministre de participer à la prise de décisions cruciales portant sur divers portefeuilles ainsi que la nécessité pour les ministres de formuler en commun la politique gouvernementale, qui garantissent une certaine limite à l'autonomie ministérielle. Enfin, il est fort peu probable que l'on envisage d'accroître le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires dans les ministères d'exécution ou les organismes semi-autonomes comme solution de rechange acceptable aux structures complexes du processus décisionnel du Cabinet déjà en place. Bien plus, on tentera davantage de restreindre le pouvoir discrétionnaire et l'autonomie tant des fonctionnaires des ministères d'exécution que des conseils d'administration des sociétés d'État et des organismes de réglementation.

Récemment, parce que leurs membres sont plus nombreux que ce qui est actuellement jugé pratique pour l'étude collective de questions complexes, les cabinets ont manifestement des problèmes au niveau du contrôle exécutif et de la coordination. Toutefois, les principes de gestion touchant la hiérarchie, la spécialisation et la délégation de structures complexes leur permettent de mieux s'acquitter de fonctions complexes. Par conséquent, la composition des récents cabinets ne contraste pas avec les fonctions dont ils doivent s'acquitter. En fait, il se peut qu'un meilleur contrôle et une plus grande coordination, à l'échelle politique, de l'État administratif nécessitent un Cabinet encore plus grand. La façon la plus évidente et la plus adéquate d'élargir le Cabinet est de nommer davantage de « ministres juniors », ou, plus officiellement, de « ministres d'État » afin de seconder les ministres titulaires. Il serait ainsi possible de mieux harmoniser la structure hiérarchique du Cabinet, de mieux contrôler les portefeuilles dont les politiques sont complexes et de mieux tenir compte de l'aspect politique dans les rapports entre les effectifs des services axiaux et ceux des services d'état-major au niveau ministériel. En ce faisant, l'aspect régional pourrait être incorporé ou renforcé au sein des principaux portefeuilles au-delà des changements administratifs et organisationnels proposés précédemment, car plus d'un ministre entrerait en jeu.

La seconde leçon est qu'il faut organiser l'appareil des organismes centraux qui appuient le processus décisionnel du Cabinet, surtout du Cabinet restreint, de sorte que les ministres, y compris le premier ministre, composent davantage avec les intérêts régionaux qui sont présentés. À cet égard, on peut beaucoup apprendre de la brève expérience du département d'État au Développement économique et régional (DEDER), dont les activités étaient décentralisées et qui avait des bureaux régionaux dans chaque province. Le DEDER desservait le ministre responsable ainsi que le comité du Cabinet dont ce dernier était président. Ses bureaux régionaux étaient dirigés par un coordonnateur

qui siégeait également au comité central de gestion du ministère, ce qui permettait de tenir compte des aspects régionaux dans la politique économique nationale. Toutefois, l'expérience de ce mécanisme particulier a été de courte durée et certains fonctionnaires du bureau central à Ottawa se sont opposés à une participation régionale. Cependant, les ministres régionaux semblent avoir trouvé cette nouvelle démarche très utile et très productive, surtout en ce qui a trait à l'interaction avec les coordonnateurs régionaux du ministère qui permettait aux ministres de ce secteur de politique d'avoir, en règle générale, une meilleure connaissance des aspects régionaux de la politique nationale. En outre, les bureaux régionaux du DEDER facilitaient la communication de la politique du Cabinet aux régions et la coordination de la mise en oeuvre de cette politique au sein des régions.

Les coordonnateurs régionaux ont survécu au démantèlement du DEDER, mais leur transfert au portefeuille d'un ministre d'exécution, même si ce dernier préside un comité sectoriel du Cabinet, signifie que le Cabinet ne peut plus compter sur les services d'un secrétariat mis sur pied pour fournir des conseils fondés sur la participation professionnelle des fonctionnaires régionaux. Cette lacune est particulièrement grave pour le Cabinet restreint, car ce dernier est chargé de fixer les priorités générales des politiques nationales, lesquelles doivent concilier les intérêts nationaux et régionaux.

On pourrait tirer parti de ces leçons pour améliorer le cadre d'un système exécutif et administratif qui tiendrait compte de façon plus efficace des intérêts régionaux dans la détermination et la mise en oeuvre de la politique nationale. Cependant, à part les préférences personnelles du premier ministre et des principaux ministres régionaux, il existe peu de forces politiques qui encouragent ce genre de système. Ainsi, un Sénat élu qui assurerait la représentation proportionnelle selon les régions afin de contrebalancer la représentation proportionnelle selon la population, constitue un catalyseur essentiel de la réforme du système exécutif et administratif. Dans un système d'unipartisme gouvernemental, il faut modifier la dynamique des caucus des partis pour promouvoir le changement au sein des institutions.

La réforme parlementaire

Le gouvernement uniparti a manifestement, et même intentionnellement, restreint la capacité du Parlement de concilier, au sein de ses institutions, les intérêts nationaux et régionaux dans la formulation et l'administration de la politique nationale. Non seulement a-t-il, à toutes fins utiles, enlevé au Sénat toute part dans la représentation des intérêts régionaux, mais il a aussi, de façon plus générale, confiné la représentation de ces intérêts au sein du caucus et du Cabinet. Les partis d'opposition peuvent s'opposer aux politiques gouvernementales ou à celles

d'organismes administratifs semi-autonomes qui, à leur avis, ne tiennent pas compte de ces intérêts ou y passent outre. Toutefois, dans de tels cas, l'opposition est habituellement guidée par l'esprit de parti, et est perçue comme telle. Ce n'est que rarement qu'elle incite le gouvernement à reconsidérer ses politiques pour tenir compte des intérêts régionaux qui entrent en jeu.

Un Sénat dont la réforme s'inspirerait des données énoncées précédemment pourrait modifier, au moins de trois façons, le fonctionnement traditionnel du gouvernement uniparti afin de le rendre plus sensible aux intérêts régionaux. Premièrement, la représentation régionale au sein des caucus des principaux partis, surtout du parti au pouvoir, aurait un effet évident sur l'ensemble du caucus et faciliterait le fonctionnement d'un système de caucus régionaux, même si certaines régions n'étaient pas représentées à la Chambre des communes. Deuxièmement, les intérêts des provinces moins populeuses seraient immanquablement mieux représentés, compte tenu du poids additionnel qu'elles auraient au Sénat. Troisièmement, les caucus de partis pourraient consolider leur position au sein de la hiérarchie du parti, grâce, entre autres, aux deux facteurs précédents. Cette situation se produirait probablement même au sein du parti au pouvoir car un plus grand Cabinet — élargi en s'inspirant des modalités proposées précédemment — se réunirait moins fréquemment en assemblée plénière. Au cours de la dernière décennie et plus, l'expérience a démontré que les caucus ont acquis de plus en plus d'importance au sein du gouvernement uniparti, aspect qu'un Sénat élu viendrait rehausser.

Nombre des facteurs qui ont entraîné la réforme des caucus au cours des dernières années ont également suscité des modifications dans le fonctionnement public du gouvernement parlementaire ainsi que des demandes de modifications additionnelles. Parmi les plus remarquables, on trouve la mise sur pied d'un système de comités permanents de la Chambre des communes et, plus récemment, la création de groupes de travail parlementaires spéciaux. Les fonctions des comités parlementaires et des groupes de travail diffèrent, mais ces différences permettent aux simples députés de participer aux débats sur les politiques dans un cadre dans lequel les exigences de la politique de parti et, partant, les contraintes de la discipline de parti, sont moindres, sinon tout à fait absentes.

Peter Dobell note dans le volume 38 des études publiées par la Commission, *Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions*, que la réaction positive des simples députés à l'utilisation des groupes de travail parlementaires reflète, en partie, leur insatisfaction à l'égard du système actuel de comités permanents. Ces comités ont trois objectifs : la révision législative, l'examen des dépenses et les enquêtes. La révision législative est la fonction qui fait le plus appel à la discipline de parti puisque ce sont les lois du gouvernement qui sont à l'étude après leur

approbation en principe à la Chambre des communes. L'examen des dépenses est également effectué de façon partisane, surtout lorsque les ministres sont présents pour défendre les dépenses de leur portefeuille, même si les députés ont alors beaucoup plus de possibilités d'obtenir des renseignements sur la politique du gouvernement et sa mise en oeuvre. La troisième fonction, partagée par les comités et les groupes de travail, est évidemment la plus intéressante pour les simples députés puisqu'elle leur procure une certaine indépendance à l'égard de la discipline de parti.

Pour accroître la capacité des comités de la Chambre des communes de tenir compte des intérêts régionaux, il faudrait tirer parti de l'évolution récente et des propositions visant à apporter des changements additionnels. En outre, les groupes de travail permettraient aux simples députés d'accorder plus de temps à l'étude des questions touchant les intérêts régionaux. La proposition relative à la création de comités spéciaux plutôt que de comités permanents pour étudier chaque projet de loi, comme on le fait au Parlement britannique, aurait le même effet. Bref, un processus parlementaire plus flexible ne peut manquer d'offrir aux simples députés plus de possibilités de représenter les intérêts régionaux. Appuyé par un Sénat élu jouant un rôle plus important au Parlement, le système de comités bénéficierait de la création d'un nombre accru de comités conjoints spéciaux du Sénat et de la Chambre des communes et du fait que l'on tiendrait davantage compte des intérêts régionaux car, en règle générale, les sénateurs accordent une plus grande priorité aux aspects régionaux des politiques nationales.

Ces changements encourageront les députés à porter une attention plus particulière aux aspects régionaux des politiques nationales, non seulement au sein du caucus de leur parti mais aussi au Parlement. Leur désir de jouir d'une plus grande autonomie à l'égard des contraintes excessives de la discipline de parti, tant en apparence que dans les faits, et les conflits qui surviendront probablement entre eux et les sénateurs pour attirer l'attention de leurs circonscriptions qui seront distinctes mais se chevaucheront les rendront inévitablement plus sensibles aux préoccupations des régions. Tel sera le cas spécialement lorsque le parti au pouvoir n'a pas la majorité au Sénat, mais un « gouvernement minoritaire » à la Chambre des communes entraînera sans doute aussi une plus grande sensibilisation aux intérêts régionaux.

Conclusion

Au Canada, pour être vraiment national, le système de gouvernement parlementaire doit avoir plus qu'une majorité simple à la Chambre des communes pour adopter des lois fondées sur le principe de la représentation proportionnelle à la population. La politique nationale doit également tenir compte des intérêts régionaux et être perçue comme en tenant

compte. En tant que mécanisme habituel chargé de composer avec les intérêts régionaux dans la formulation de la politique nationale, le gouvernement uniparti a trop souvent fait fausse route. La façon dont il a été conçu au départ comportait déjà des lacunes et, de plus, les conditions nécessaires pour qu'il puisse être raisonnablement efficace ne valent plus du tout à certains égards et seulement en partie à d'autres. Les défauts de ce mécanisme au chapitre des institutions ont parfois été surmontés grâce, au niveau de la politique nationale, à une direction politique astucieuse et sensibilisée aux besoins et à une collaboration entre les gouvernements national et provinciaux. Mais, comme nos institutions de gouvernement national ont des répercussions sur la politique nationale, les intérêts régionaux sont pris en compte de façon efficace seulement lorsque les chefs politiques sont disposés et aptes à prendre des mesures qui vont à l'encontre des préjugés inhérents aux institutions de nos systèmes actuels.

Afin de contrebalancer le poids de ces préjugés au sein des structures de notre gouvernement parlementaire, il est nécessaire de modifier la dynamique fondamentale de notre gouvernement uniparti en faveur de la représentation des intérêts régionaux. Le moyen le plus efficace d'y parvenir est manifestement d'assurer un contrôle de la façon dont les majorités législatives déterminent la politique nationale d'intérêt public. C'est là la raison qui sous-tend la mise en place d'un nouveau Sénat, élu selon le principe de la représentation proportionnelle selon les régions, en tant qu'élément inhérent du gouvernement parlementaire. Un tel changement modifierait l'équilibre actuel au Parlement en accordant un poids additionnel aux provinces moins populeuses. Ce changement modifierait, mais ne déformerait pas, le fonctionnement du gouvernement uniparti. Les caucus des partis devraient être davantage en mesure de concilier les intérêts régionaux et les intérêts nationaux dans leur politique, ce qui aiderait nos systèmes exécutifs et administratifs à se sensibiliser davantage aux besoins des régions dans la gestion des affaires publiques nationales. Par ailleurs, dans le processus législatif, la discipline de parti ferait probablement l'objet de restrictions accrues, car les députés et les sénateurs devront être davantage sensibilisés aux intérêts régionaux qu'ils représentent au sein de la Chambre des communes et du Sénat, et être perçus comme tels.

Bref, un nouveau Sénat servirait de catalyseur pour les changements à apporter aux nombreuses structures et méthodes dont est composé un gouvernement uniparti. Par conséquent, le parti serait rétabli comme le lien principal entre les forces politiques du régionalisme et les exigences politiques d'un gouvernement national. Ainsi, le gouvernement uniparti assurerait le maintien du gouvernement parlementaire en tant que formule adéquate pour les institutions du gouvernement national au sein du système fédéral de gouvernement.

Notes

Traduit de l'anglais. Version originale terminée en janvier 1985.

1. K.C. Wheare, *Federal government*, 4e éd., Londres, Oxford University Press, 1963.
2. Canada, Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 9.
3. Jennifer Smith, « Intrastate Federalism and Confederation » dans Stephen Brooks (édit.), *Political Thought in Canada*, Toronto, Irwin Publishing, 1984, p. 274.
4. Voir Alan C. Cairns, « The Governments and Societies of Canadian Federalism », *Revue canadienne de science politique*, vol. 10, 1977, p. 695–726.
5. Voir Donald V. Smiley et Ronald L. Watts, *Le fédéralisme intra-étatique au Canada*, vol. 39 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
6. Voir A. Paul Pross, « Space, Function and Interest: The Problem of Legitimacy in the Canadian State » dans O.P. Dwivedi (édit.), *The Administrative State in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1982, p. 107–130.
7. Voir G. Bruce Doern, « Regulatory Processes and Regulatory Agencies » et John Langford, « Crown Corporations as Intruments of Policy » dans G. Bruce Doern et Peter Aucoin (édit.), *Public Policy in Canada*, Toronto, Macmillan, 1979, p. 158–189 et 239–274.
8. Voir Richard French, *How Ottawa Decides*, 2e éd., Toronto, James Lorimer, 1984.
9. Pour un aperçu général de ces diverses propositions de réforme, voir D.V. Smiley et R. Watts, *Le fédéralisme intra-étatique au Canada*, et W.P. Irvine, « Une recension et une évaluation des projets de réforme du système électoral » dans *Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions*, vol. 38 et 39 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
10. Canada, Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, *Rapport*, p. 31–34.
11. *Ibid.*, p. 30–32.

Peter Aucoin est directeur de l'École d'administration publique de l'Université Dalhousie (Halifax) et professeur au département de sciences politiques de cette université, ainsi que coordonnateur de la recherche sur les institutions de représentation, au sein du Programme de recherche sur la politique et les institutions de l'État de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

David E. Smith est professeur au département de sciences économiques et politiques de l'Université de la Saskatchewan (Saskatoon).

Paul G. Thomas est professeur agrégé au département d'études politiques de l'Université du Manitoba (Winnipeg).

LES ÉTUDES

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

L'ÉCONOMIE

La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada (vol. 1), *François Vaillancourt, coordonnateur de la recherche*

Vol. 1 La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada, *F. Vaillancourt* (R)*

La structure industrielle (vol. 2–8), *Donald G. McFetridge, coordonnateur de la recherche*

Vol. 2 L'industrie canadienne en transition, *D.G. McFetridge* (R)
Vol. 3 L'industrie canadienne et le virage technologique, *D.G. McFetridge* (R)
Vol. 4 La mise en oeuvre de la politique industrielle canadienne, *D.G. McFetridge* (R)
Vol. 5 Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielles, *D.G. McFetridge* (R)
Vol. 6 Les économies d'échelle et la productivité : l'écart entre le Canada et les États-Unis, *J.R. Baldwin et P.K. Gorecki* (M)
Vol. 7 La politique en matière de concurrence et les échanges verticaux, *F. Mathewson et R. Winter* (M)
Vol. 8 L'économie politique de l'adaptation économique, *M. Trebilcock* (M)

Le commerce international (vol. 9–14), *John Whalley, coordonnateur de la recherche*

Vol. 9 La politique commerciale canadienne et l'économie mondiale, *J. Whalley* (M)
Vol. 10 Le Canada et le système d'échanges multilatéraux, *J. Whalley* (R)
Vol. 11 Le libre-échange canado-américain, *J. Whalley* (R)
Vol. 12 La politique intérieure et le milieu économique international, *J. Whalley* (R)
Vol. 13 Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale, *R.G. Harris* (M)
Vol. 14 Le secteur primaire et la politique d'exportation de l'eau au Canada, *J. Whalley* (R)

Le marché du travail et les relations de travail (vol. 15–18), *Craig Riddell, coordonnateur de la recherche*

Vol. 15 La coopération ouvrière-patronale au Canada, *C. Riddell* (R)
Vol. 16 Les relations de travail au Canada, *C. Riddell* (R)
Vol. 17 Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada, *C. Riddell* (R)
Vol. 18 S'adapter au changement : l'adaptation du marché du travail au Canada, *C. Riddell* (R)

La macro-économie (vol. 19–25), *John Sargent, coordonnateur de la recherche*

Vol. 19 Le rendement macro-économique et les questions d'orientation, *J. Sargent* (M)
Vol. 20 L'évolution macro-économique depuis la Guerre, *J. Sargent* (R)
Vol. 21 Les politiques budgétaire et monétaire, *J. Sargent* (R)
Vol. 22 La croissance économique : ses facteurs déterminants et ses perspectives, *J. Sargent* (R)
Vol. 23 Les perspectives économiques de longue durée au Canada : un colloque, *J. Sargent* (R)
Vol. 24 L'expérience macro-économique à l'étranger : un colloque, *J. Sargent* (R)
Vol. 25 La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada, *C. Riddell* (M)

* (R) indique un recueil, (M) une monographie.

La pensée économique et les questions sociales (vol. 26 et 27), *David Laidler, coordonnateur de la recherche*

Vol. 26 Le bien-être économique, *D. Laidler* (R)
Vol. 27 Les réactions au changement économique, *D. Laidler* (R)

La politique et les institutions de l'État

Le Canada et l'économie politique internationale (vol. 28–30), *Denis Stairs et Gilbert R. Winham, coordonnateurs de la recherche*

Vol. 28 Le Canada et le milieu politico-économique international, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)
Vol. 29 Les dimensions politiques des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)
Vol. 30 Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)

L'État et la société dans le monde moderne (vol. 31 et 32), *Keith Banting, coordonnateur de la recherche*

Vol. 31 L'État et la société : le Canada dans une optique comparative, *K. Banting* (R)
Vol. 32 L'État et les milieux économiques, *K. Banting* (R)

Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société (vol. 33–35), *Alan Cairns et Cynthia Williams, coordonnateurs de la recherche*

Vol. 33 Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)
Vol. 34 Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)
Vol. 35 L'opinion publique et la politique d'État du Canada, *R. Johnston* (M)

Les institutions de représentation (vol. 36–39), *Peter Aucoin, coordonnateur de la recherche*

Vol. 36 Les partis et la représentation régionale au Canada, *P. Aucoin* (R)
Vol. 37 L'Administration fédérale et la réceptivité aux besoins des régions, *P. Aucoin* (R)
Vol. 38 Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions, *P. Aucoin* (R)
Vol. 39 Le fédéralisme intra-étatique au Canada, *D.V. Smiley et R.L. Watts* (M)

Les dimensions politiques de la politique économique (vol. 40–43), *G. Bruce Doern, coordonnateur de la recherche*

Vol. 40 Les dimensions politiques de la politique économique, *G.B. Doern* (R)
Vol. 41 La budgétisation au fédéral et au provincial, *A.M. Maslove, M.J. Prince et G.B. Doern* (M)
Vol. 42 La régulation économique et le système fédéral, *R. Schultz et A. Alexandroff* (M)
Vol. 43 La bureaucratie au Canada : son contrôle et sa réforme, *S.L. Sutherland et G.B. Doern* (M)

La politique industrielle (vol. 44 et 45), *André Blais, coordonnateur de la recherche*

Vol. 44 La politique industrielle, *A. Blais* (R)
Vol. 45 Une sociologie politique de l'aide à l'industrie, *A. Blais (M)*

Le droit et la Constitution

Le droit, la société et l'économie (vol. 46–51), *Ivan Bernier et Andrée Lajoie, coordonnateurs de la recherche*

Vol. 46 Le droit, la société et l'économie, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
Vol. 47 La Cour suprême du Canada comme agent de changement politique, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Vol. 48 Les règlements, les sociétés d'État et les tribunaux administratifs, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
Vol. 49 Le droit de la famille et le droit social au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
Vol. 50 La protection des consommateurs, le droit de l'environnement et le pouvoir des sociétés, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
Vol. 51 Le droit du travail et le droit urbain au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Le milieu juridique international (vol. 52–54), *John J. Quinn, coordonnateur de la recherche*

Vol. 52 Le milieu juridique international, *J.J. Quinn* (R)
Vol. 53 Le développement économique du Canada et le système de commerce international, *M.M. Hart* (M)
Vol. 54 Le Canada et le nouveau droit international de la mer, *D.M. Johnston* (M)

L'harmonisation du droit au Canada (vol. 55 et 56), *Ronald C.C. Cuming, coordonnateur de la recherche*

Vol. 55 L'harmonisation du droit au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)
Vol. 56 L'harmonisation du droit commercial au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)

Les accords institutionnels et constitutionnels (vol. 57 et 58), *Clare F. Beckton et A. Wayne MacKay*

Vol. 57 Les dossiers permanents du fédéralisme canadien, *C.F. Beckton et A.W. MacKay* (R)
Vol. 58 Les tribunaux et la Charte, *C.F. Beckton et A.W. MacKay* (R)

Le fédéralisme et l'union économique

Le fédéralisme et l'union économique (vol. 58–72), *Mark Krasnick, Kenneth Norrie et Richard Simeon, coordonnateurs de la recherche*

Vol. 59 Le fédéralisme et l'union économique au Canada, *K. Norrie, R. Simeon et M. Krasnick* (M)
Vol. 60 Points de vue sur l'union économique canadienne, *M. Krasnick* (R)
Vol. 61 Le partage des pouvoirs et la politique d'État, *R. Simeon* (R)
Vol. 62 Le partage des pouvoirs : études de cas, *M. Krasnick* (R)
Vol. 63 Les relations intergouvernementales, *R. Simeon* (R)
Vol. 64 Les disparités et les adaptations interrégionales, *K. Norrie* (R)
Vol. 65 Le fédéralisme fiscal, *M. Krasnick* (R)
Vol. 66 La libre circulation des capitaux à l'intérieur de l'union économique canadienne, *N. Roy* (M)
Vol. 67 La gestion économique et le partage des pouvoirs, *T.J. Courchene* (M)
Vol. 68 Les dimensions régionales de la Confédération, *J. Whalley* (M)
Vol. 69 Les rapports entre les groupes de pression et les gouvernements dans le système fédéral canadien, *H.G. Thorburn* (M)
Vol. 70 Le Canada et le Québec : un essai rétrospectif et prospectif, *D. Latouche* (M)
Vol. 71 L'économie politique du fédéralisme canadien de 1940 à 1984, *R. Simeon et I. Robinson* (M)

Le Nord

Vol. 72 Le Nord, *Michael S. Whittington, coordonnateur de la recherche* (R)

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION

Président

Donald S. Macdonald

Commissaires

Clarence L. Barber
Albert Breton
M. Angela Cantwell Peters
E. Gérard Docquier
William M. Hamilton
John R. Messer
Laurent Picard
Michel Robert
Daryl K. Seaman
Thomas K. Shoyama
Jean Casselman-Wadds
Catherine T. Wallace

Direction

Directeur exécutif
J. Gerald Godsoe

Directeur de l'élaboration des politiques
Alan Nymark

Secrétaire
Michel Rochon

Directrice des services administratifs
Sheila-Marie Cook

Conseillers principaux
David Ablett
Victor Clarke
Carl Goldenberg
Harry Stewart

Directeur des publications
Ed Matheson

Directeurs de recherche
Ivan Bernier
Alan Cairns
David C. Smith

Codirecteurs de recherche
Kenneth Norrie
John Sargent

Recherche

Économie

Directeur de recherche
David C. Smith

Attachée de direction et directrice adjointe (Services de recherche)
I. Lilla Connidis

Coordonnateurs
David Laidler
Donald G. McFetridge
Kenneth Norrie*
Craig Riddell
John Sargent*
François Vaillancourt
John Whalley

Agents de recherche
Caroline Digby
Mireille Éthier
Judith Gold
Douglas S. Green
Colleen Hamilton
Roderick Hill
Joyce Martin

Politique et institutions de l'État

Directeur de recherche
Alan Cairns

Attachée de direction
Karen Jackson

Coordonnateurs-trices
Peter Aucoin
Keith Banting
André Blais
G. Bruce Doern
Richard Simeon
Denis Stairs
Cynthia Williams
Gilbert R. Winham

Agents de recherche
Claude Desranleau
Ian Robinson

Auxiliaire administrative
Donna Stebbing

Droit et Constitution

Directeur de recherche
Ivan Bernier

Attaché de direction et administrateur du Programme de recherche
Jacques J.M. Shore

Coordonnateurs-trices
Clare F. Beckton
Ronald C.C. Cuming
Mark Krasnick
Andrée Lajoie
A. Wayne MacKay
John J. Quinn

Adjoint à la recherche et à l'administration
Nicolas Roy

Agent de recherche
Nola Silzer

*Kenneth Norrie et John Sargent ont assuré avec David Smith la direction de la recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

LA POLITIQUE ET LES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT
Les institutions de représentation

Les partis et la représentation régionale au Canada

PETER AUCOIN, coordonnateur de la recherche

Ce volume est le premier d'une série de quatre consacrés aux institutions de représentation (voir la liste à la fin de l'ouvrage) et constituant une partie des études publiées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Il est essentiel pour le bien-être du pays que les partis politiques fédéraux soient capables de représenter les intérêts régionaux. La première étude de ce volume fait ressortir le fait que ce sont les partis eux-mêmes, et non le régime qui présuppose leur existence, qui sont à blâmer pour le manque d'intégration des régions dans notre système fédéral. La deuxième porte sur le fonctionnement des caucus des partis, cet élément de notre régime sur lequel nous sommes si mal informés, et rend compte des relations complexes qui existent entre le comportement politique et les institutions politiques. La troisième étude démontre que la première constitution que le Canada s'est donnée n'a pas permis de concilier les intérêts régionaux et les intérêts nationaux, et propose un nouveau régime dans lequel les membres du Sénat seraient élus.

AUTEURS ET ÉTUDES
L'unipartisme gouvernemental, la représentation et l'intégration nationale au Canada David E. Smith
Le rôle des caucus des partis nationaux Paul G. Thomas
Le régionalisme, les partis et le gouvernement national Peter Aucoin

PETER AUCOIN est professeur au département de sciences politiques et à l'École d'administration publique de l'Université Dalhousie (Halifax).

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

ISBN 0-660-91529-4