

Les perspectives de réforme parlementaire en Alberta

par Thomas M.J. Bateman et David M. Thomas

La réforme parlementaire n'est jamais aussi simple qu'on ne l'aurait cru. Elle a récemment connu un sursaut d'intérêt en Alberta. L'insatisfaction traditionnelle qu'inspirent les politiciens et les partis y est pour quelque chose, tout comme les profondes transformations sociales, économiques et démographiques qui se sont produites dans la province. Aux réformes précises que les partis de l'opposition réclamaient ces dernières années, le gouvernement conservateur a répliqué entre autres par la création, en juillet 1992, du Comité spécial sur la réforme parlementaire. Cet article examine la nature des réformes revendiquées et se hasarde à faire des pronostics sur les chances d'une révision sérieuse, soutenue et systémique du rôle de l'assemblée législative de l'Alberta.



L'assemblée législative de l'Alberta a presque toujours, depuis sa création, ratifié sans faire de bruit le programme du gouvernement. L'idée d'une réforme alimente depuis longtemps les débats politiques, mais de nombreux types de réforme visaient autant à circonvenir le régime parlementaire de la province qu'à le rendre plus efficace. Des dirigeants politiques ont, à divers moments, voulu éliminer le système des partis, instaurer la destitution par l'électorat et confier la gestion des activités gouvernementales à des commissions de soi-disant experts qui oeuvreraient à l'abri des critiques politiques. Dans son étude classique de la politique albertaine, C.B. Macpherson prétendait que la critique du système des partis prônée par les *United Farmers of Alberta* «portait en elle le rejet du régime parlementaire de gouvernement».¹ Les Progressistes de l'Alberta qui se faisaient élire au Parlement fédéral y prônaient l'indépendance politique face au parti. Plusieurs facteurs contribuent à expliquer le regain d'intérêt pour la réforme parlementaire en Alberta.²

Le populisme. La culture politique de l'Alberta est imprégnée d'une forte dose de méfiance à l'égard du pouvoir organisé, surtout dans sa forme gouvernementale et partisane. Pour les populistes, les partis sont des groupements élitistes dont les intérêts ne concordent pas avec ceux du peuple. Comme les

grands partis, originaires de l'Est, conservent des liens avec les élites du Canada central et dominent la scène politique fédérale, cette conviction est venue, en s'y superposant, attiser cette autre force politique vive de l'Alberta, le sentiment d'aliénation. Le populisme est donc lié à l'absence de partisanerie, ce qui supposait, dans le passé, la présence de leaders capables de transcender les clivages sociaux, régionaux et politiques. Cette dimension du populisme s'est révélée tout indiquée pour le rôle des premiers ministres de l'Alberta comme porte-parole de la province dans la lutte contre les empiétements du fédéral sur les champs de compétence provinciaux.

Le populisme a suscité la revendication de mesures de démocratie directe qui, en donnant le pouvoir de décision au peuple, assujettiraient les politiciens et les partis à un contrôle populaire rigoureux. La conviction que le peuple a raison, que les problèmes ne sont pas aussi complexes qu'on veut bien le faire croire, et que des processus politiques où la démocratie s'exerce de façon plus directe produiraient de meilleurs résultats sous-tend la doctrine populiste.

Le populisme a récemment fait naître, chez les électeurs, un désir de grand ménage; l'idée serait d'enlever aux politiciens, perçus comme étant trop imbus d'eux-mêmes, tous leurs à-côtés et leurs privilèges pour les amener à se concentrer sur l'intérêt public. D'aucuns réclament ainsi, à l'égard des députés provinciaux, l'élimination ou la réduction des pensions, une baisse des indemnités, et même un rajustement du salaire en fonction des efforts de compression du déficit budgétaire.

Thomas M.J. Bateman et David M. Thomas enseignent au Département d'économie et de sciences politiques du collège Mount Royal de Calgary, en Alberta.

L'économie politique de l'Alberta. Tout en souffrant d'instabilité chronique, l'économie de la province, fondée sur l'exploitation des ressources, a connu une prospérité enviable durant la deuxième moitié du vingtième siècle. Malgré le plus faible taux d'impôt sur le revenu des particuliers au pays et l'absence de taxe de vente, les coffres de la province débordaient à la belle époque des années 70. Sur le plan politique, l'Alberta se souciait surtout d'affirmer sa compétence sur la réglementation et l'imposition des ressources énergétiques. Les Albertains se contentaient d'appuyer leur premier ministre dans ses batailles avec le gouvernement fédéral.

Cet état de choses a eu plusieurs conséquences majeures. L'exécutif exerçait, premièrement, un contrôle quasi total. Faible, l'opposition législative était souvent prise à partie lorsqu'elle osait critiquer les efforts du gouvernement pour lutter contre le «gouvernement central». Pour gérer la province, il suffisait, d'une façon technocratique, d'élaborer en secret des politiques et de les mettre facilement en oeuvre par le truchement d'une fonction publique naissante. La déférence envers le gouvernement se traduisait par une assemblée législative anémique. Une prospérité sans précédent permettait, deuxièmement, au gouvernement de dépenser de fortes sommes sans avoir à se poser, en matière de répartition des richesses, les difficiles questions qui vont au coeur même de la vie politique, à savoir qui reçoit combien de quoi, et quand? Le gouvernement pouvait se payer le luxe d'établir son budget selon un cycle quadriennal.³ Les revendications de mesures obligeant les politiciens à rendre des comptes ne se faisaient, enfin, guère entendre en Alberta. Comme trois experts l'ont indiqué, «La tradition albertaine de gouvernements qui, dominés par un parti, sont perçus comme des modèles d'efficacité face à une faible opposition législative lui ont valu la réputation d'une province où l'obligation, pour les politiciens, de rendre des comptes est particulièrement faible».⁴ Frederick Engelmann écrit, au sujet de l'assemblée législative de l'Alberta, que «le handicap fondamental de l'obligation de rendre compte en Alberta vient sans doute de ce que personne, pas même la population, semble en avoir l'habitude».⁵

La situation a vite changé du tout au tout. La province, qui accumule les déficits annuels depuis 1986, est devenue débitrice nette en 1992. Une série de prêts, de cautionnements et de renflouements d'entreprises qui ont mal tourné de la part de la province rend la pilule d'autant plus amère pour les Albertains. Les redevances tirées des ressources énergétiques ne sont plus versées au fonds du patrimoine dont les revenus de placement sont amalgamés au Trésor public. Sauf pour des particularités fiscales, le fait qu'elle continue de compter sur les redevances du secteur énergétique, et la nécessité de maintenir la vaste infrastructure créée pendant les années de prospérité, la situation financière de l'Alberta rejoint, dans l'ensemble, celle des autres provinces. Son déficit budgétaire annuel atteint maintenant 2 à 3 milliards de dollars.

La situation financière de l'Alberta rejoint, dans l'ensemble, celle des autres provinces. Son déficit budgétaire annuel atteint maintenant 2 à 3 milliards de dollars.

La nouvelle situation économique de l'Alberta entraîne plusieurs conséquences. Primo, «la fiscalité jouera un rôle beaucoup plus grand dans la vie politique de l'Alberta à l'avenir». Et la fiscalité est l'une des plus difficiles questions de partage des richesses que doit résoudre le gouvernement. L'un des défis politiques de l'Alberta est d'accroître l'apport des citoyens à ses coffres sans qualifier ces versements de taxes. D'autre part, il est humiliant de constater, vue la dette publique croissante, que l'Alberta devient une province comme les autres, avec les mêmes problèmes politiques et économiques. Le gouvernement doit maintenant, avant tout, réduire les dépenses publiques, ce qui l'oblige à faire des choix difficiles entre ses programmes, les services publics et les fonctionnaires; bref, à décider qui subira les contrecoups de sa nouvelle politique d'austérité. L'intervention gouvernementale dans le secteur économique est, enfin, scrutée à la loupe; les prêts et subventions aux entreprises et le statut des organismes parapublics ne connaissent plus la quiétude du temps où les revenus coulaient à flot. Tous ces facteurs ont conduit à la revendication d'une obligation plus grande pour le gouvernement à rendre des comptes, ce qui devrait donner lieu à une assemblée plus animée parce que plus consciente de son rôle de surveillance.

La nouvelle pensée politique. D'après certains savants, la société postindustrielle est le cadre d'une nouvelle culture politique dans laquelle des citoyens bien instruits, imprégnés de valeurs postmatérialistes (où la qualité de la vie prime sur les simples avantages matériels), font peser de grandes attentes sur le système politique. Sur le plan du raffinement politique, l'écart diminue entre le public et les élites politiques, et les postmatérialistes, loin de se montrer déferents à l'égard des élites et institutions politiques, penchent en faveur de nouveaux modes de participation à la vie politique, à savoir l'action directe.⁶

La nouvelle pensée politique se fait sentir en Alberta. La province s'est fortement urbanisée : plus de la moitié de sa population habite Calgary et Edmonton, et près de 80 p. 100 des Albertains vivent en milieu urbain. Selon une récente étude économique, la population active de l'Alberta serait en outre «la plus instruite au Canada».⁷

Un mouvement écologique général regroupant des gens capables de défendre leurs idées s'est manifesté dans la province au cours des années 80 en réaction tant aux préoccupations planétaires qu'à la ruée vers l'exploitation des forêts et la construction de barrages. Les activistes réclamaient, outre une participation plus vaste, un processus plus ouvert d'élaboration

des politiques, et notamment des études complètes des répercussions écologiques des grands travaux de développement économique. Le débat porte maintenant sur la qualité de vie démocratique dans la province.

Mais les écologistes ne font pas cavalier seul. «L'égalité des sexes est maintenant à l'ordre du jour.»⁸ Et la question des autochtones crée, en s'imbriquant à l'activisme écologique et aux nouvelles préoccupations ethno-culturelles, une nouvelle force en dehors de la sphère politique traditionnelle. La nouvelle pensée politique remet en question notre forme peu transparente de gouvernement axée sur la gestion et dominée par l'exécutif, et fait intervenir une foule de nouveaux enjeux. La vie politique provinciale s'est, en ce sens, "ouverte" considérablement depuis le début de la décennie.

La participation des citoyens. Pendant que l'économie et la culture politiques de l'Alberta se transformaient, d'autres événements sont venus centrer l'attention des gens sur la dominance excessive de l'exécutif et le manque de participation populaire. L'événement clé fut bien sûr l'Accord du Lac Meech. Il n'est plus question à l'avenir de concocter des ententes en secret entre premiers ministres pour ensuite les présenter au public comme des faits accomplis. Dans le contexte du présent article, le plus remarquable, de notre point de vue, c'est que les Albertains en voulaient autant à leur gouvernement qu'aux autres intervenants et au processus lui-même. Conjugué au ressentiment suscité par la TPS, cet accord signalait aux Albertains la nécessité de réviser le système.

Mais ce n'était pas tout. Après l'échec de l'Accord, la Commission Spicer est devenue le pôle d'attraction de ceux qui réclamaient un rôle accru pour les citoyens. Les gouvernements ont répliqué en créant des comités consultatifs et une pléthore de groupes d'étude, provinciaux et non gouvernementaux, sur la réforme constitutionnelle. La mort par consultation. Le référendum de 1992, qui sonna le glas de l'Accord de Charlottetown, était la quintessence même de la participation populaire revendiquée. Rappelons que l'Alberta fut l'une des premières provinces à adopter une loi obligeant le gouvernement à soumettre toute proposition constitutionnelle à l'électorat dans un référendum dont le résultat serait exécutoire.

L'Alberta avait commencé à s'amender; elle mit sur pied un comité constitutionnel pour sonder l'opinion publique avant d'énoncer la position du gouvernement. Le rapport du comité, *Alberta in a New Canada: Visions of Unity*, est paru en mars 1992. Parmi les myriades d'idées, allant d'un assouplissement de la discipline de parti aux mandats d'une durée fixe et diverses formules de démocratie directe, proposées par les témoins, bon nombre furent transmises au gouvernement provincial pour qu'il y donne suite. Sans faire de recommandations à leur sujet, le comité a prié l'assemblée législative de charger un comité d'examiner leur mise en oeuvre «dans le cadre de notre régime parlementaire de gouvernement».

Le Comité spécial sur la réforme parlementaire de l'Assemblée législative de l'Alberta avait pour mandat d'examiner des

questions comme les votes libres à l'assemblée, une plus grande participation directe des Albertains au processus législatif, l'élection du Président, la protection des dénonciateurs et l'accès à l'information.

Les problèmes n'ont pas tardé à se manifester. Le comité a commencé par engager, à des fins de publicité, des fonds que l'assemblée n'avait pas encore votés; les autres députés n'ont pas manqué de faire des gorges chaudes de ce mépris plutôt ironique pour le Parlement.⁹ Ensuite, après avoir sollicité et reçu des mémoires, le comité fut dissout avec l'assemblée au printemps lors du déclenchement de l'élection provinciale. Il est impossible de prévoir pour l'instant s'il en résultera quelque chose. Fait curieux, des réformes ont été mises en oeuvre, qui n'ont pas grand-chose à voir avec les travaux du Comité.

Types de réforme parlementaire

Certains des changements revendiqués, quoique importants sur le plan politique, sont en grande partie symboliques. D'autres types de réforme ont trait à la façon dont les partis gèrent leurs affaires et organisent leur cabinet et leurs caucus, tandis que d'autres modifieraient fondamentalement non seulement la structure même de l'assemblée mais les règles établies à l'égard des comptes à rendre.

Réforme populiste. L'accent est mis ici sur les mécanismes populaires de contrôle des politiciens, les mesures de démocratie directe, et l'élimination des à-côtés. Une formule de destitution par laquelle l'électorat peut contraindre un député à démissionner avant la fin de son mandat vient en tête de liste des réformes populistes. Cette formule, mise brièvement à l'essai en Alberta dans les années 30 (et révoquée par le premier ministre Aberhart lorsque ses électeurs intentèrent des procédures de destitution à son égard), demeure populaire dans l'Ouest. L'électorat de la province voisine, la Colombie-Britannique, a voté massivement en faveur d'une telle formule dans un référendum qui coïncidait, en 1991, avec l'élection provinciale. Le livre bleu du Parti réformiste préconise une formule du genre. Le programme électoral des Libéraux de l'Alberta faisait de même au printemps dernier. Les revendications populistes englobent la réduction des pensions, des privilèges de voyage et des fortes indemnités de logement pour les députés qui ne sont pas d'Edmonton. Dans l'état actuel des choses, selon une mesure législative récente, les nouveaux députés de l'Alberta n'auront pas droit à une pension lorsqu'il se retireront de la vie publique.

Les réformes populistes, qui ont le grand mérite d'être faciles à comprendre, visibles et symboliques, sont d'une grande valeur sur le plan des relations publiques. Les participants aux tribunes téléphoniques ne cessent de suggérer, pour réduire le déficit, de sabrer dans les traitements des députés, inconscients qu'ils sont de l'infime fraction des dépenses publiques que ces salaires représentent. Les politiciens sont bien obligés, cependant, de réagir. Les symboles sont importants en politique, mais les changements symboliques, lorsqu'ils ne vont pas carrément

à l'encontre du but visé, n'ont au mieux qu'un impact marginal. L'idée de lier la rémunération aux réductions du déficit risque, par exemple, de conduire à des compressions irréflechies ou à plus de créativité comptable, rendant ainsi les comptes publics encore plus incompréhensibles.

Réforme des partis. Comme les partis politiques sont intimement liés au régime parlementaire et deviennent, à mesure que leur réglementation augmente, des organismes parapublics, la réforme de leurs activités peut être considérée comme un type de réforme parlementaire. Le mode de sélection des candidats et des chefs de partis, la structure et la taille des cabinets, et l'organisation des caucus sont des exemples de réformes de ce type.

L'Alberta est connue pour la taille de ses cabinets (30 ministres et plus à l'époque de Lougheed et Getty) et son système complexe de comités du caucus destiné à rendre superflue la création de comités permanents d'orientation où tous les partis sont représentés.¹⁰ Cela s'allie parfaitement à la domination exercée par l'exécutif sur l'élaboration des politiques et le processus législatif. C'est précisément cette domination qui exacerbe tant la population dans le climat actuel.

Les Conservateurs ont eu le cran, pour ranimer le parti et forger de nouveaux liens entre leur chef et la population, de recourir à un mécanisme extraparlamentaire pour démocratiser leurs processus internes. Le nouveau mode de sélection du chef de parti adopté en novembre 1992 pour remplacer Don Getty par Ralph Klein constitue un changement clé. Devant la nécessité de prendre des moyens radicaux pour s'attirer des membres et ranimer l'intérêt du public, le parti a adopté une nouvelle formule qui, tout en incorporant le mécanisme d'élimination des congrès d'investiture, étend le droit de suffrage à tous les membres du parti. Lors du premier scrutin tenu le 28 novembre 1992, les membres devaient choisir entre sept candidats dont les quatre derniers seraient éliminés d'office; le candidat arrivé troisième ayant retiré sa candidature, les membres se sont de nouveau présentés aux urnes dans leur circonscription une semaine plus tard pour élire le nouveau chef.

Il s'agissait là d'une ouverture considérable du processus. Les candidats avaient la possibilité d'acheter des milliers de cartes de membre et de les donner à leurs partisans. Ces néo-Conservateurs pouvaient alors élire directement le nouveau premier ministre. Les campagnes des candidats ont pris la forme, à l'échelle de la province, de forums, de discours et d'interviews dans les écoles, les centres communautaires, les studios de télévision et les universités. Si l'on fait abstraction du fait qu'elle se limitait aux Conservateurs, la campagne donnait l'impression d'une primaire présidentielle. L'innovation a créé un peu de confusion, certains se demandant pourquoi il fallait verser 5 \$ pour voter cette fois. L'idée d'élire directement le nouveau premier ministre en attirait d'autres.

Après sa victoire, le premier ministre Klein a annoncé un cabinet qui, par rapport aux 32 ministres de 1989, n'en comptait plus que 17, alors que le nombre de comités du cabinet et du

caucus passait de 26 à 6. En réponse à ceux qui se plaignaient de la mainmise du cabinet sur le processus d'élaboration des politiques, des députés de l'arrière-ban furent nommés présidents des quatre comités permanents d'orientation du gouvernement.

Réforme structurelle. C'est le type classique de réforme parlementaire, ayant pour but de changer le fonctionnement de l'assemblée législative et de faire graviter davantage le gouvernement autour du Parlement. Son but est de faire du Parlement l'endroit où les débats publics, l'élaboration des politiques et l'obligation de rendre compte s'exercent d'abord et avant tout. Cela se traduit par une atténuation de la domination de l'exécutif, la mise en place d'une structure parlementaire qui fait contrepoids aux modes extraparlimentaires de consultation et d'élaboration des politiques, et un contrôle plus rigoureux des dépenses publiques.

La création, à l'assemblée, de comités permanents d'orientation où tous les partis sont représentés, comme il en existe presque partout ailleurs au Canada, est un exemple de réforme structurelle, tout comme les mesures destinées à améliorer la responsabilité budgétaire du gouvernement, à savoir un comité des comptes publics plus musclé, un processus plus rationnel de révision des prévisions, le rôle accru du vérificateur général et les façons d'empêcher l'abus des mandats spéciaux. Certaines recettes, comme celles provenant des loteries, ne sont pas versées au trésor public à l'heure actuelle. Des propositions de réforme visent à intégrer toutes les recettes gouvernementales au processus budgétaire normal. Signalons cependant que le gouvernement Klein a créé un nouvel organisme extraparlimentaire, la Commission d'examen des finances, composée de gens d'affaires, d'avocats et de comptables en vue, qui doit faire rapport directement à la population de la situation financière de l'Alberta. Certaines des recommandations de la Commission ont été mises en oeuvre dans le cadre du processus budgétaire de cette année.

L'élection du Président (chose inédite en Alberta) résulte d'une initiative du gouvernement qui semble aussi prêt à donner suite aux revendications d'une loi efficace sur l'accès à l'information. Le dernier Président s'était fait accuser d'interpréter les règles de l'assemblée de manière à favoriser les ministres, en donnant, par exemple, un sens large à la règle des affaires en instance pendant la période de questions. L'impossibilité virtuelle d'obtenir de l'information du gouvernement est, depuis des années, cause de frustration pour les partis de l'opposition et les médias.

L'assouplissement de la discipline de parti, idée liée dans l'esprit des Albertains au modèle de la représentation par des délégués qui veut que les députés doivent rendre des comptes d'abord à leurs électeurs et ensuite seulement à leur parti, est un élément de réforme clé. Parmi les propositions particulières, signalons une définition plus précise des votes de confiance, la revendication d'un nombre accru de votes libres, l'adoption du système britannique de scrutin à trois "voies", et l'obligation

de procéder à un vote de confiance immédiatement après toute défaite du gouvernement sur une mesure.

L'assouplissement de la discipline de parti, qui touche de près le fonctionnement et le statut des partis, ne s'insère pas d'emblée dans la catégorie des réformes structurelles. Tout comme la réforme populiste, la chose est très symbolique, mais ce symbolisme n'est pas que positif. Perçue d'une part comme une façon de donner plus de pouvoir aux électeurs, la perspective de voir des députés voter contre leur parti crée d'autre part la perception que les partis sont faibles, désorientés et incapables même de rallier l'appui de leur caucus. Les médias s'empressent d'exploiter cette interprétation des votes libres. Comme l'assouplissement de la discipline de parti est susceptible d'atténuer la domination de l'exécutif et d'accroître l'intensité et l'importance des débats parlementaires, on peut néanmoins le considérer comme une réforme structurelle.

Immédiatement après les élections du 15 juin, le premier ministre Klein déclara aux journalistes que son gouvernement insisterait sur la solidarité du caucus. Les choses semblaient se présenter plutôt mal pour les réformes, jusqu'à ce que le premier ministre tente d'obtenir l'assentiment des Libéraux à une modification du Règlement visant à réduire de cinq à quatre le nombre de jours de séance par semaine, tout en augmentant le nombre d'heures de séance. Avant d'accepter, les Libéraux posèrent notamment comme condition l'augmentation du nombre de votes libres.

En août, les partis signèrent un accord selon lequel tous les projets de loi d'initiative parlementaire seraient mis aux voix au lieu d'être étouffés, comme d'habitude. Dans ce cas, les députés ne seraient pas assujettis au whip. Jusqu'à présent, un certain nombre de projets de loi de cette catégorie ont fait l'objet de votes libres au cours desquels les députés se sont prononcés sans égard à la politique de leurs partis. Un projet de loi libéral visant à instaurer la destitution par l'électorat a été défait, malgré l'appui de plusieurs députés conservateurs, dont un ministre. Un projet de loi présenté par un député conservateur a franchi l'étape de la deuxième lecture; il devrait être adopté.

Signalons, entre parenthèses, qu'une importante réforme structurelle du système électoral affleure le débat politique. Le clivage des milieux urbains et ruraux affecte depuis des décennies la vie politique provinciale. Bien que les villes soient des pôles de croissance économique et démographique, les régions rurales de l'Alberta qui se sont ralliées, un peu tardivement, derrière les Conservateurs dans les années 70 après avoir maintenu le Crédit social au pouvoir pendant des décennies, demeurent des facteurs clés tant de l'évolution que de la continuité électorales. Le gouvernement a voulu exploiter cette situation en donnant aux régions urbaines moins de sièges que leur population ne le justifierait, en faisant valoir, non sans raison, que les députés de circonscriptions rurales ont, envers leurs électeurs, davantage d'obligations qui leur prennent plus de temps que leurs homologues des villes.¹¹

De telles tactiques ne passent plus inaperçues cependant. Une commission indépendante de révision de la carte électorale a refusé de tracer des cartes en se fondant sur la répartition biaisée des sièges établie dans la mesure législative du gouvernement. Lorsqu'un comité de l'assemblée fut chargé de tracer les cartes, les députés de l'opposition l'ont boycotté, laissant ainsi aux députés conservateurs le soin d'établir la carte électorale pour l'élection du 15 juin. Sans pouvoir affirmer que la victoire des Conservateurs en juin est attribuable aux limites tracées, la question est loin d'être morte. La Cour d'appel de l'Alberta se penche actuellement sur le découpage électoral de la province dans le cadre d'une affaire renvoyée à l'arbitrage; il n'est pas exclu qu'elle le juge contraire à la garantie d'une représentation véritable énoncée par la Cour suprême du Canada en 1991.

Les trois types de réforme parlementaire, dont les chances de se concrétiser varient, ne sont pas toutes aussi payantes sur le plan politique. L'attrait des réformes symboliques, comme les réformes populistes et certaines réformes des partis, vient de ce qu'elles rapportent énormément en relations publiques et peuvent se réaliser rapidement. Toute réforme qui s'en prend aux pouvoirs et aux modes de contrôle du gouvernement suscite de la résistance; ainsi, à l'exception de choses modestes comme l'élection du Président et la législation sur l'accès à l'information, les réformes structurelles n'ont pas l'appui du parti ministériel. Elles portent aussi sur des aspects moins visibles et plus complexes dont les avantages ne sont perceptibles qu'à plus long terme (et donc de peu de valeur en relations publiques). Ce sont pourtant les plus importantes sur le plan de la responsabilisation des politiciens et de la vitalité du régime parlementaire. Voilà l'un des paradoxes fondamentaux de la réforme parlementaire.

Les perspectives de réforme parlementaire en Alberta

Les réformes parlementaires dépendent, en dernière analyse, de la réaction des politiciens élus au jeu des pressions immédiates sur des forces plus profondes. Sous Don Getty, le Parti conservateur au pouvoir depuis un bon moment courait à sa perte. Le gouvernement, devenu gauche et distant à la fin des années 80, continuait de fonctionner, alors que la situation socio-économique avait changé du tout au tout, en s'appuyant sur les hypothèses des années de vaches grasses de la décennie précédente.¹² Les Néo-démocrates étant en plein désarroi, les Libéraux se comportaient comme leurs successeurs présomptifs. En plus de s'en prendre aux largesses du gouvernement, ils proposaient des façons de réduire le déficit et de mettre de l'ordre dans l'administration. Dès le début de la campagne électorale, les Libéraux mirent de l'avant des propositions détaillées de réforme parlementaire qui signalaient, à leur avis, une «conception nouvelle» du gouvernement. «Pour résoudre les problèmes auxquels nous faisons face, disaient-ils, une transformation radicale du régime gouvernemental de l'Alberta s'impose.»¹³ Une grande partie

des problèmes de l'Alberta venait, d'après les Libéraux, d'une partisanerie excessive. Leurs propositions auraient pour résultat «de bannir la partisanerie du processus politique». Sous leur intendance, «l'assemblée législative sera dépolitisée». Leurs propositions prenaient des éléments des trois types de réforme parlementaire examinés, de la déposition et de l'assouplissement de la discipline de parti au comité permanent d'orientation de l'assemblée législative et au contrôle législatif accru sur le processus budgétaire.

Bien que ces propositions aient retenu l'attention, elles n'ont pas dominé la campagne. Les Libéraux, qui obtinrent 32 sièges contre 51 pour les Conservateurs, forment la plus forte opposition officielle de l'histoire de la province, mais n'ont pas remporté la victoire escomptée. Malgré leur lente montée, qui paraissait inexorable, de la dernière décennie, les Néo-démocrates furent complètement écartés de l'assemblée. Le "facteur K" — la popularité de M. Klein — est généralement reconnu comme la clé du succès des Conservateurs. Tel est le pouvoir que la personnalité exerce dans la vie politique de l'Alberta.

Plusieurs raisons portent à croire que la réforme parlementaire verra le jour en Alberta et que l'Assemblée législative sera animée. Au cours de la campagne électorale, les Libéraux se sont dits déterminés à réaliser des réformes importantes. Ils forment maintenant un caucus qui a du poids. À titre de parti d'opposition, le Parti libéral a de bonnes raisons de proposer des réformes structurelles qui responsabiliseraient le gouvernement davantage. Forts d'une entente sur le vote libre des projets de loi d'initiative parlementaire, les Libéraux feront sans doute pression pour l'instauration de comités permanents d'orientation et d'un processus budgétaire plus ouvert. À ce dernier chapitre, les Libéraux s'appuient sur les rapports annuels du vérificateur général et le récent rapport de la Commission d'examen des finances.

Le patronage est l'un des moyens par lesquels la domination par l'exécutif et la discipline de parti s'exercent. Plus le gouvernement peut se livrer au patronage, plus il contrôle les députés de l'arrière-ban. La réduction du cabinet prend une importance notable à cet égard. Il y aura moins de postes au cabinet pour remercier les députés dociles de l'arrière-ban de leur loyauté. Moins il y a de récompenses de ce genre, plus les risques de rébellion augmentent, si peu que ce soit. (Bien que le nombre de comités du gouvernement et du cabinet ait été réduit en janvier 1993 dans l'optique de la nouvelle conception qu'a du gouvernement le premier ministre Klein, chacun compte plus de membres, de sorte que le nombre de postes à combler par les députés est resté à peu près le même). Certains députés ministériels d'arrière-ban ont déjà acquis une réputation de bagarreurs et de libres penseurs.

Comme le fédéralisme exécutif est en perte de vitesse, l'exécutif albertain jouera un rôle plus effacé. Le sujet de la réforme constitutionnelle est, pour le moment du moins, tabou et le premier ministre s'est montré décidément réfractaire à ce qui est depuis toujours le thème favori des Albertains, la réforme

du Sénat. Lors de la conférence des premiers ministres tenue en juillet 1993, il ne se serait, dit-il, entretenu de la question que pendant un moment avec la Première ministre du Canada. Et lorsque le conservateur Ron Ghitter fut nommé (et non pas «élu» comme Stan Waters en 1989) au Sénat par Brian Mulroney, il n'y a guère eu de protestations.

L'attention est clairement centrée sur les problèmes pour lesquels le gouvernement ne saurait blâmer autrui. Ces problèmes, liés à la répartition des richesses, recourent certains enjeux de la «nouvelle pensée politique» : l'écologie et les droits des autochtones, de la femme et des homosexuels. Ce nouveau programme d'action politique signale l'avènement d'une culture politique plus participative, ajoute à la complexité du gouvernement et rend une forme de gouvernement axée sur la gestion plus intenable. Des pressions s'exercent déjà en vue d'ouvrir le processus politique davantage, et la réforme parlementaire est une façon d'y parvenir.

Le gouvernement a lui-même lancé le processus par la nomination du Comité spécial sur la réforme parlementaire. Avant d'être dissout au printemps de 1993, le comité avait fait l'objet de beaucoup de publicité et bon nombre de gens, de groupes et d'organisations lui avaient écrit et adressé des mémoires. Il serait pour le moins impolitique de ne pas le ranimer.

Enfin, le public est décidément écoeuré des politiciens et du processus politique. Sa mauvaise humeur découle à la fois de la longue récession et des grandes attentes inspirées par la nouvelle pensée politique. Les gens s'inquiètent non seulement de ce que les politiciens font mais de leur façon de faire. Ils s'intéressent à la forme et à l'ouverture des institutions de même qu'aux conditions de travail des politiciens, que presque tous jugent trop généreuses; ils sont par ailleurs frustrés par les parades partisans qui empêchent, dans leur esprit, de s'attaquer aux vrais problèmes.

Il y a toutefois bien des raisons de croire que toutes ces discussions sur la réforme de la structure parlementaire en Alberta ne sont que du vent. Bien que l'humeur du public soit favorable au changement, elle n'est pas ciblée et reste dans bien des cas simpliste. Six mois avant les élections, experts et universitaires étaient prêts à enterrer les Conservateurs, proclamant la «loi des trois» qui veut qu'un parti politique n'ait droit en Alberta qu'à trois chefs, le dernier étant un intérimaire sous la direction duquel le parti se fait balayer à la prochaine élection. Les électeurs se montrent parfois bien indulgents.

La connaissance du régime parlementaire est souvent rudimentaire et les réformes proposées ne sont pas approfondies. La destitution des députés est pratiquement un leitmotiv en Alberta, mais personne ne met en garde contre la façon dont les groupes d'intérêt et les adversaires politiques pourraient en abuser. Certains préconisent l'élection directe du premier ministre sans se rendre compte, de toute évidence, à quel point cette façon de faire est incompatible avec le régime parlementaire. Inconscients des dangers d'un tel rapiéçage pour la cohé-

rence de leurs institutions, les Albertains sont, à l'instar des autres Canadiens, portés à prôner l'incorporation de certains aspects du régime présidentiel américain au régime parlementaire canadien. La plupart des gens réclament une réduction des avantages accordés aux élus, mais ils n'envisagent pas les conséquences : la vie publique n'attirerait plus les personnalités, le taux de roulement des députés, déjà élevé, risquerait de s'accroître, rendant l'assemblée encore plus anémique.

Maintenant que la dualité de partis est rétablie en Alberta, les deux se sentiront obligés de se montrer forts, résolus et unis face à l'autre. Tout en étant appréciée dans l'abstrait, l'indépendance des députés est perçue comme une faiblesse et un manque d'orientation dans la réalité. Les médias contribuent à répandre cette impression. Les réformes visant à rendre les députés de l'arrière-ban plus indépendants susciteront vraisemblablement de la résistance. Vu la dimension collectiviste de la culture politique canadienne, les citoyens s'attendent à ce que le gouvernement agisse pour le bien du public.

Les Canadiens rejettent d'emblée le côté rouleau compresseur qui caractérise le pluralisme américain. Le psychisme politique des Albertains est aussi pénétré de la dimension collectiviste de la culture politique canadienne.

Sans manquer de rehausser l'image de l'assemblée, une forte opposition pourrait aussi accroître la partisanerie dans l'arène politique de l'Alberta. L'opposition sera tentée, là où le contrôle législatif se fait le plus sentir — les dépenses publiques et le processus budgétaire —, d'exploiter les sujets contentieux pour des raisons purement partisans. Un parlement provincial souple et dynamique pourrait ainsi se transformer en une arène partisane où chacun reste sur des positions rigides, le contraire de ce que les Libéraux prônaient dans leurs documents sur la réforme parlementaire. Ce serait perpétuer l'histoire des assemblées, tant de l'Alberta que des autres provinces.

Le nouveau scénario politique des compressions budgétaires et de la réduction du déficit se heurtera de front à la culture politique de plus en plus participative de l'Alberta, mettant en conflit le gouvernement et les groupes d'intérêt touchés. Sa fermeté face aux groupes d'intérêt pourrait le favoriser en début de mandat, mais le gouvernement se sentira forcé à la longue de tenir les négociations sur les compressions des dépenses, ardues et conflictuelles, loin du regard du public. Il sera ainsi amené à négocier à huis clos et à présenter à l'assemblée comme des faits accomplis les ententes conclues qui doivent être ratifiées. Le programme d'austérité peut ainsi, comme l'essor provincial l'a fait dans les années 70 et 80, conduire à

la domination par l'exécutif et à une assemblée législative passive.

La possibilité que le gouvernement donne suite au programme d'austérité à huis clos est encore plus vraisemblable si l'on considère la représentation déséquilibrée des partis. Malgré l'appui reçu de la plupart des régions de la province, les Conservateurs ne parlent pas au nom de bien des groupes d'intérêt qui font normalement bloc avec les Néo-démocrates. Ils n'ont pas non plus l'appui de la population d'Edmonton, qui regroupe beaucoup de fonctionnaires. Les syndiqués et les groupes d'intérêt gravitant autour de questions liées au sexe, à l'origine ethnique et à l'orientation sexuelle ne sont pas représentés à l'assemblée. Le gouvernement devra donc traiter avec eux directement, en dehors du Parlement. Tout dépend des Libéraux, qui pourraient se déporter un peu plus à gauche pour s'attirer l'appui de ces groupes. Le gouvernement a déjà prévu, dans le cadre de tables rondes sur l'éducation et les soins de santé, de consulter les intervenants sur la façon d'amputer le budget provincial de millions de dollars. Bien que l'on puisse douter que le gouvernement ait vraiment l'intention de demander l'opinion des groupes d'intérêt et du public, cette façon de faire a pour effet de réduire la visibilité et l'importance de l'assemblée législative comme lieu de débat sur les problèmes de l'heure.

Il ne faudrait peut-être pas reléguer trop vite aux oubliettes la dimension fédérale-provinciale de la politique en Alberta. Le premier ministre Klein ne semble s'intéresser nullement aux questions constitutionnelles comme la réforme du Sénat, mais des enjeux fédéraux-provinciaux à caractère financier comme la péréquation, quoique complexes et difficiles à faire avaler au public, peuvent passer à l'avant plan à la suite des efforts déployés par les deux paliers de gouvernement pour réduire le déficit et permettre d'emmagasiner du capital politique. Selon une école de pensée, l'Alberta est la province riche qui subventionne le reste du pays grâce aux paiements de péréquation. D'autre part, en se réservant le portefeuille des Affaires fédérales et intergouvernementales, le premier ministre Klein se prépare peut-être à de futures batailles fédérales-provinciales ou à une crise constitutionnelle.

Il incombe aux députés d'arrière-ban de militer en faveur d'un rôle plus important pour eux, car l'exécutif ne renoncera pas facilement à ses pouvoirs. Ces députés doivent prendre certains des pouvoirs de l'exécutif. Ils peuvent y parvenir si leurs vies politiques ne dépendent pas de l'exécutif. Si, en tant que représentants, les députés provinciaux jouissent de l'appui de leurs commettants, ils savent qu'ils seront réélus peu importe l'opinion de l'exécutif politique à leur sujet. Tel n'est pas le cas en Alberta. Près de la moitié des députés ministériels sont des nouveaux venus qui attribuent une bonne part de leur succès électoral à la popularité de Ralph Klein. Cet état de choses crée, entre les députés d'arrière-ban et l'exécutif, un rapport peu propice à l'indépendance de ceux-là. En outre, en raison de la taille réduite du cabinet, il se peut que les hauts fonctionnaires

deviennent plus puissants. On peut donc supposer que l'on ne permettra pas aux quelques députés conservateurs au tempérament bagarreur de trop critiquer leur parti.

La réforme parlementaire ne semble pas, enfin, intéresser particulièrement le parti ministériel. Les Conservateurs ont manifesté un certain intérêt pour des réformes comme la loi sur l'accès à l'information et l'élection du Président de l'assemblée. Ils ont accepté la tenue de plus de votes libres et mis en oeuvre, au chapitre des comptes publics, de changements qui donnent une image plus honnête de la situation financière du gouvernement. D'aucuns pourraient faire valoir que la création du Comité spécial sur la réforme parlementaire répondait à une obligation qui remontait au débat constitutionnel engagé dans le sillage de l'Accord du Lac Meech. De plus, les vieilles habitudes politiques ont la vie dure. Le plus récent budget a été déposé cinq mois après le début de l'exercice financier. Entre-temps, le cabinet avait approuvé des mandats spéciaux se chiffant à des centaines de millions de dollars. La pérennité de ces tactiques en a déçu beaucoup qui espéraient un nouveau style de gouvernement.

Conclusion

De nouvelles forces sociales, politiques et économiques créent un malaise partout au pays. Les parlements sont de moins en moins capables d'inspirer une orientation politique et d'obliger les gouvernements à rendre des comptes. D'autres intervenants, gouvernementaux ou non, les supplantent sur ce plan. Les parlements sont également touchés par la crise de la représentation. Qu'est-ce qu'un député élu doit faire exactement? Qu'est-ce qu'il ou elle représente exactement?

Certaines juridictions cherchent à rétablir ou à retrouver l'efficacité du parlementarisme traditionnel, à l'adapter aux défis de l'heure. L'Alberta diffère à cet égard, en ce sens que le parlementarisme y est presque disparu. Sa tradition offre, au mieux, un parlementarisme immature. Graham White classe les assemblées législatives en deux catégories : les assemblées de transformation, qui sont des institutions où des lois sont adoptées indépendamment de l'exécutif, et les assemblées de débat, qui sont des forums où les idées sur les questions et les intérêts représentés se heurtent, mais où le processus législatif est dirigé par l'exécutif.¹⁴ L'assemblée albertaine n'entre dans ni l'une ni l'autre catégorie. Le défi actuel pour l'Alberta est donc clair : créer une tradition parlementaire tout en l'adaptant à de nouvelles forces. La confusion actuelle au sujet du type de réformes parlementaires requises est indicative de la taille du défi. En plus de manquer de cohérence, le débat actuel est mal ciblé.

L'expérience de l'Alberta met en relief nombre des maux dont d'autres systèmes parlementaires souffrent, et fait ressortir les difficultés d'une véritable réforme structurelle. Illustration complexe de l'alliance troublée des anciennes pressions paraparlimentaires et des nouvelles forces exercées par les groupes de pression, elle montre en outre comment des thèmes historiques persistants, comme le mythe du chef dépouillé de toute

partisanerie dans le cas de l'Alberta, se mêlent à des enjeux et des contextes nouveaux pour compliquer le débat et faire dévier la réforme parlementaire.

Certaines réformes verront certes le jour, mais la plupart ne feront que mettre l'Alberta sur un pied d'égalité avec les autres provinces. Le débat sur la réforme parlementaire, qui survient en pleine période d'incertitude financière, continuera de s'inscrire dans la lutte partisane pour le pouvoir. D'autre part, le visage du fédéralisme canadien change et les institutions représentatives souffrent, en tant que telles, d'une légitimité en déclin. Tout comme la vie politique de la province en général, les tentatives de réforme politique en Alberta sont truffées de paradoxes : la rhétorique et la réalité empruntent souvent des voies divergentes. Si elles venaient à converger, l'assemblée législative de l'Alberta deviendrait un nouveau pôle d'activité politique provinciale.

Notes

1. C.B. Macpherson, *Democracy in Alberta*, 2^e éd., Toronto, University of Toronto Press, 1962, p. 65.
2. Voir Allan Tupper et Roger Gibbins, éd., *Government and Politics in Alberta*, Edmonton, University of Alberta Press, 1992.
3. Allan Tupper et G. Bruce Doern, «Alberta Budgeting in the Lougheed Era», dans Allan M. Maslove, éd., *Budgeting in the Provinces: Leadership and the Provinces*, Toronto, Institut de l'administration publique du Canada, 1989, pp. 121-141.
4. Tupper, Pratt, et Urquhart, dans Tupper et Gibbins, *op. cit.*, p. 58.
5. Engelmann, dans Tupper et Gibbins, *op. cit.*, p. 155.
6. Relativement à la situation canadienne, voir Neil Nevitte, Herman Bakvis et Roger Gibbins, «The ideological Contours of the "New Politics" in Canada: Policy, Mobilization, and Partisan Support», dans *Revue canadienne de science politique*, vol. 23 no. 3, septembre 1989, pp. 475-504.
7. Robert Mansell et Michael Percy, *Strength in Adversity: A Study of Alberta's Economy*, Edmonton, University of Alberta Press, 1990, p. 57.
8. Linda Trimble, «The Politics of Gender», dans Tupper et Gibbins, éd., p. 240.
9. Voir le compte rendu du Comité permanent des services aux députés, Assemblée législative de l'Alberta, les 7 et 8 avril 1993, pp. 111-116, 133-136, procès-verbal 22-4-9.
10. Voir Peter McCormick, «Politics After the Landslide: The Progressive Conservative Caucus in Alberta», dans *Gouvernement parlementaire*, vol. 6, n^o 1, 1983, pp. 8-10.
11. On ne saurait toutefois pousser cet argument bien loin. Comme la Cour d'appel de l'Alberta le laissait entendre, une telle situation plaide en faveur, non pas de mesures qui privilégient les électeurs ruraux, mais d'une augmentation du nombre de sièges à l'assemblée. Voir *Re Electoral Boundaries Commission Act (Alberta)* [1992] 1 W.W.R. 481 à 491 (A.C.A.).
12. Allan Tupper, «Alberta Politics: The Collapse of Consensus», dans Hugh Thorburn, éd., *Party Politics in Canada*, 6^e édition, Scarborough, Prentice-Hall, 1991, pp. 451-467.
13. Parti libéral de l'Alberta, *Alberta's Biggest Problem: The System Itself*, avril 1993, p. 1.
14. G. White, *The Ontario Legislature: A Political Analysis*, Toronto, University of Toronto Press, 1989, p. 10.