Les caucus des partis à huis clos

par Ray Speaker

Les caucus des partis comptent parmi les éléments les plus importants mais les moins bien compris du système parlementaire. Dans le présent article, un ancien député fédéral et provincial soutient que, peu importe la structure d'un caucus, l'essentiel est de donner aux simples députés des responsabilités qui les valorisent. S'ils sont traités simplement comme des spectateurs des décisions du cabinet ou des dirigeants du parti, ils agiront en spectateurs. Il soutient également qu'un chef de parti doit s'efforcer de comprendre les attitudes et la dynamique de son caucus de manière à créer un climat où la dissension est permise, mais où le consensus doit finalement prévaloir.

Avant de parler de mon expérience comme député réformiste, je voudrais décrire le rôle et la structure des caucus dont j'ai fait partie pendant les 28 ans que j'ai passés à l'Assemblée législative de l'Alberta. Je pourrai ainsi faire ressortir certaines des différences de procédure entre les caucus provinciaux et les caucus fédéraux et les différences de dynamique entre les caucus gouvernementaux et les caucus d'opposition.

Lorsque j'ai été élu pour la première fois député du Crédit Social de l'Alberta en 1963, l'Assemblée ne siégeait que six à sept semaines par an. L'organisation du caucus n'avait donc rien de permanent. C'était le Cabinet qui prenait la plupart des grandes décisions. Comme le caucus se réunissait tous les jours pendant ces brèves sessions, il exerçait un droit de regard sur le budget et les autres projets de loi importants. Après une discussion approfondie du dossier, un ministre ou le premier ministre résumait la proposition, après quoi elle était mise aux voix. Il importe de rappeler que le caucus était tenu bien en main à cette époque. Ernest Manning était premier ministre depuis 1943 et jouissait, comme plusieurs des ministres de premier plan, du grand respect de la population. Étant donné leur expérience et

leur âge, ils parvenaient en général à faire adopter leurs positions dans les grands dossiers gouvernementaux.

En 1971, les Conservateurs de Peter Lougheed délogèrent le Crédit Social du pouvoir. Le Crédit Social s'avéra incapable de s'adapter au statut de parti d'opposition après avoir gouverné pendant 36 années consécutives. Entre 1971 et 1975, les 25 députés du caucus créditiste continuèrent d'agir comme s'ils formaient le gouvernement, négligeant de tenir les Conservateurs de M. Lougheed sur la défensive. Aux élections générales de 1975 et de 1979, le Crédit Social s'est retrouvé pratiquement sans caucus, ne parvenant à faire élire que quatre députés. Après avoir été chef de l'Opposition officielle au début des années 1980, j'ai siégé comme député indépendant, puis comme chef des deux députés du Representative Party. Il va sans dire que les votes majoritaires au caucus étaient alors monnaie courante. Les réunions avaient lieu pendant les repas et même en route pour la période de questions.

Pendant les années 1980, le caucus progressiste-conservateur de l'Alberta avait des façons de procéder tout à fait particulières qui avaient été mises en place par M. Lougheed, puis maintenues par M. Getty, dont j'ai moi-même été ministre de 1989 à 1992. Au début de la décennie, M. Lougheed avait décidé que les membres du caucus auraient un plus grand rôle à jouer dans l'orientation et la conduite du gouvernement. Il se déchargea de la tâche de rencontrer les divers groupes d'intérêts sur des comités du caucus. Il était par ailleurs entendu que tous les députés, qu'ils soient ou non ministres, avaient un statut égal, ce qui se reflétait même dans l'attribution des sièges

Ray Speaker a été député à l'Assemblée législative de l'Alberta de 1963 à 1993. Il a représenté Lethbridge à la Chambre des communes de 1993 à 1997. Il ne s'est pas présenté aux élections de 1997. Le présent article est tiré de la communication qu'il a faite à une réunion du Groupe canadien d'étude des questions parlementaires en novembre 1997.

aux réunions. Lorsque j'étais ministre d'Ernest Manning et de Harry Strom, par exemple, je m'assoiais en avant de la salle. Par contre, comme ministre de M. Getty, je m'assoiais autour de la table du caucus, là où ma plaque nominative avait été posée avant mon arrivée à la réunion quotidienne. En outre, on redistribuait au hasard les plaques nominatives de sorte que nous étions rarement assis à côté des mêmes collègues. Cette façon de procéder avait un effet psychologique important. Songez, par contraste, qu'aux réunions du caucus libéral fédéral, les ministres s'assoient en avant de la salle, d'où ils regardent dans le blanc des yeux les simples députés.

Les structures compliquées et enrégimentées ne sauraient être perçues comme un substitut à la création d'une atmosphère de collégialité

L'idée de mettre tous les députés conservateurs sur un pied d'égalité avait de grandes incidences sur la prise de décisions. Essentiellement, toutes les propositions adoptées par le caucus devenaient la politique du gouvernement. Il s'ensuivait que tous les députés pouvaient préconiser des politiques sans les soumettre d'abord à l'examen du Cabinet. Il ne faut pas penser pour autant que l'attention du caucus était mobilisée par des questions frivoles. Seuls les députés qui avaient fait leurs devoirs et élaboré de solides propositions avaient des chances de les faire adopter. Les dirigeants du parti avaient conféré au caucus des responsabilités, mais ils s'attendaient à ce qu'il s'en acquitte avec rigueur et à-propos.

Le caucus exerçait également une fonction disciplinaire. Les ministres qui faisaient des déclarations publiques ou prenaient des décisions sans obtenir au préalable l'approbation de leurs collègues du caucus étaient souvent vertement critiqués par ceux qui veillaient jalousement sur l'autorité suprême du caucus. Par ailleurs, les ministres et le premier ministre étaient tenus de présenter et de défendre tous les projets de loi au caucus, puis de les mettre aux voix. Pour donner une idée du pouvoir du caucus, qu'il suffise de dire que près de 25 p. 100 des projets de loi étaient renvoyés pour modification.

L'histoire du caucus du Parti réformiste au cours des quatre dernières années montre très bien comment un groupe d'idéalistes s'est heurté aux contraintes du Parlement. En tant que nouveaux venus sur la scène fédérale, les 52 députés réformistes sont arrivés à Ottawa en 1993 animés du désir de rendre le gouvernement comptable de ses faits et gestes et d'y parvenir en redonnant le pouvoir au peuple au moyen de mécanismes comme la destitution, le référendum et l'initiative populaire. La plupart d'entre eux regardaient avec dédain les structures hiérarchiques des vieux partis et il y en avait même qui tenaient des « vieux routiers » comme moi en suspicion. Comme le parti

n'était pas en position d'incarner ses idées démocratiques dans des lois, il a tâché de démocratiser ses propres structures.

Cette tentative de démocratisation a donné finalement des résultats mitigés. La première grande innovation du caucus réformiste a consisté à remplacer le cabinet fantôme par des équipes ou grappes de porte-parole. Cette organisation permettait à tous les députés, mis à part les cinq agents d'encadrement du caucus, de fonctionner comme des égaux en évitant la création d'un saint des saints autour du chef. Huit équipes de porte-parole étaient chargées de formuler la politique du parti et de suivre environ trois comités permanents. Après quelques mois, cependant, il est devenu évident que ce système ne donnait pas les résultats escomptés.

Il comportait deux grands défauts. D'abord, chaque équipe élisait un coordonnateur, mais, sans la sanction officielle du chef, ce coordonnateur n'avait pas le pouvoir de prendre de grandes décisions. En tant que premier coordonnateur de la grappe financière, par exemple, je n'avais pas le pouvoir d'instituer quoi que ce soit et je me contentais de donner une certaine orientation. L'autre défaut du système, c'est qu'il créait de la confusion dans les médias. Comme il n'y avait pas de porte-parole désigné pour les divers portefeuilles, les journalistes ne savaient presque jamais à quel député réformiste s'adresser pour obtenir la position officielle du parti dans tel ou tel dossier.

À l'automne de 1994, le parti avait remodelé et simplifié ses opérations internes. Il n'y avait plus que deux ou trois porte-parole par portefeuille. Trois grands comités d'orientation (industrie, affaires sociales et finances) étaient chargés d'approuver les propositions émanant des équipes de porte-parole. Il nous était ainsi plus facile de dresser l'ordre du jour des réunions du mercredi matin qui, du moins pendant les six premiers mois, tendaient à manquer de la focalisation à court terme indispensable aux partis d'opposition.

Comme nous sommes un parti populaire voué à accomplir la volonté du peuple, cette réorganisation nous a aidés à recentrer nos efforts de démocratisation du caucus. On trouve, dans un document adopté par le caucus à l'été de 1994, plusieurs grands principes dont beaucoup découlaient de l'expérience que j'avais acquise à l'Assemblée législative de l'Alberta. Il était entendu, entre autres, que « les membres du caucus sont des pairs jouissant de l'égalité des chances », que « les agents d'encadrement du caucus sont des facilitateurs et des serviteurs du caucus » et, surtout, que « les décisions du caucus se prennent "de bas en haut" ».

Pour s'assurer que les députés restent comptables non seulement les uns envers les autres, mais envers leurs électeurs, le Parti réformiste a essayé d'instituer un processus plus ouvert de prise de décisions. Deux règles ont été adoptées. La première permettait à un député d'obtenir qu'un vote du caucus soit rendu public, à condition d'avoir l'appui d'un nombre donné de collègues. La deuxième règle permettait à un député de voter contre la majorité ou de s'abstenir, à condition de pouvoir prouver que sa position était conforme à la volonté de ses électeurs.

Les députés pouvaient consulter leurs électeurs au moyen de sondages ou de questionnaires ou dans le cadre d'assemblées publiques. Jim Silye et Stephen Harper, par exemple, se sont donné beaucoup de mal pour déterminer les vues de leurs électeurs sur le contrôle des armes à feu et l'orientation sexuelle. Selon moi, le Parti réformiste était là sur la bonne voie, mais il n'a jamais perfectionné ces mécanismes.

La courbe d'apprentissage du Parti réformiste a décrit une pente raide au cours de la 35^e législature. Il a fallu que le caucus accepte certaines « lois d'airain » du Parlement avant d'atteindre sa vitesse de croisière. Il lui a fallu répondre aux besoins d'information à court terme des médias. La tribune parlementaire à Ottawa ressemble à une bête affamée dont l'appétit croît en mangeant. Le caucus devait donc concilier sa volonté de consulter soigneusement sa base avec la nécessité de commenter l'actualité en temps utile pour les besoins de la presse.

L'attention centrée sur les chefs de parti est un autre problème avec lequel le parti s'est colleté. Comme les médias s'intéressaient inévitablement à Preston Manning, il fallait soigneusement cultiver un esprit d'équipe au sein du caucus, puisque le travail législatif des députés n'était guère reconnu au-delà de la Colline du Parlement. En tant que leader parlementaire du Parti réformiste après 1995, je me suis fixé pour objectif de veiller à ce que les députés non seulement aient quelque chose à faire, mais qu'ils soient crédités de leur travail.

J'aurais enfin quelques suggestions à faire qui me semblent de nature à faciliter l'élaboration des stratégies et des politiques au sein d'un caucus. La première concerne l'interaction entre

les simples députés et les dirigeants du parti, c'est-à-dire le chef et ses adjoints ainsi que les agents d'encadrement du caucus. Après trente ans d'expérience à l'Assemblée législative de l'Alberta et au Parlement canadien, je suis persuadé que les membres d'un caucus répondent à l'attente de leurs dirigeants. Si les dirigeants préfèrent de la part des députés la passivité à la participation, le caucus s'enlisera dans la dépendance et l'indifférence. Si, au contraire, ils se mettent à l'écoute des députés et leur délèguent de réelles responsabilités en matière d'élaboration des politiques, le caucus fera preuve de créativité et d'enthousiasme.

En outre, diriger un caucus, ce n'est pas lui imposer sa volonté. L'information qui circule au sein du caucus ne doit pas aller dans un seul sens, les dirigeants disant à leurs subordonnés quoi faire. La prise de décisions doit être un dialogue entre tous les membres du parti. Aucun caucus, qu'il soit du gouvernement ou de l'opposition, ne saurait maintenir la discipline ou assurer l'unité seulement au moyen de récompenses ou de sanctions. La seule façon d'y parvenir consiste à fournir aux députés des occasions de développement personnel, à les mettre en valeur aux yeux du public et à créer un esprit de camaraderie. Même le caucus le mieux structuré ne sera efficace que s'il y règne une bonne atmosphère. Si les dirigeants d'un parti négligent les opinions et les contributions de leurs collègues du caucus, ils se trouveront vite isolés non seulement de leur parti, mais du pays tout entier.