
La Nouvelle-Écosse et le « problème » du gouvernement minoritaire

par Stewart Hyson

En 1848, la Nouvelle-Écosse a été la première colonie de l'Empire britannique à obtenir le gouvernement responsable. Grâce à une solide tradition de bipartisme, elle n'a guère fait l'expérience du gouvernement minoritaire bien que, à quelques occasions, l'exécutif eût disposé d'une majorité très mince. Les élections du 24 mars 1998 ont produit une assemblée composée de 19 libéraux, 19 néo-démocrates et 14 progressistes-conservateurs. L'auteur examine la situation politique en Nouvelle-Écosse depuis les élections. Après avoir passé en revue la documentation sur le gouvernement minoritaire, il émet l'hypothèse que l'expérience du gouvernement minoritaire va provoquer en Nouvelle-Écosse un regain d'intérêt pour l'art du gouvernement responsable.

Après les élections de mars dernier, le gouvernement du premier ministre Russell MacLellan a choisi de rester en place en dépit de la réduction du nombre de ses sièges (19 au lieu de 39)¹. M. MacLellan a décidé de réduire la taille de son cabinet à 12 membres seulement et d'aller de l'avant sans former de coalition ou négocier de pacte officiel avec l'un ou l'autre des partis d'opposition. Comme le NPD doit remplir son rôle d'Opposition officielle, l'attention se concentre sur le tiers parti, le Parti conservateur. En réalité, le gouvernement libéral ne peut pas se passer de l'appui de ses deux grands rivaux.

L'une des premières manifestations du nouveau rapport de forces a été l'élection du président de l'Assemblée au scrutin secret. Après avoir rejeté le candidat du gouvernement, les députés de l'opposition ont élu un conservateur comme président et un néo-démocrate comme vice-président. En matière législative et budgétaire, le gouvernement MacLellan semble être plus sensible à la nécessité de composer avec l'opposition. Le Comité des comptes publics se montre particulièrement dynamique, encore que cela soit peut-être dû

d'avantage à des allégations d'ingérence politique dans le dossier des casinos qu'à la mise en minorité du gouvernement.

Les libéraux au pouvoir et les conservateurs sont conscients de leurs grandes priorités respectives et s'entendent sur ce qu'il faudra faire pour assurer le fonctionnement du gouvernement minoritaire. Il y a déjà eu beaucoup de réunions et de pourparlers officieux entre les dirigeants des partis depuis les élections de mars et il y en aura sûrement d'autres. Pendant la séance du printemps, les partis ont fait des compromis dans bien des dossiers, tout en prenant soin d'éviter les questions controversées. La question de savoir combien de temps cet arrangement officieux peut durer dépend des circonstances et des personnes en cause. En fait, bien que l'attention, en situation de gouvernement minoritaire, se fixe largement sur le fonctionnement de l'assemblée et notamment sur les relations entre le gouvernement et l'opposition, tout dépend de la situation à l'extérieur de l'assemblée. Ce qui compte, en effet, c'est la perception que chaque parti a de sa position auprès de l'électorat. Sa représentation augmenterait-elle ou diminuerait-elle si des élections générales avaient lieu aujourd'hui?

Tous les partis ont beau proclamer qu'ils resteront fidèles à leur programme et qu'ils ne feront pas de compromis sur l'essentiel, aucun n'a le désir d'aller aux urnes aussi tôt après des élections générales, surtout parce qu'elles ont débouché sur

Stewart Hyson est un politologue de Saint John, au Nouveau-Brunswick.

un gouvernement minoritaire. Tous les partis doivent s'étonner et s'inquiéter du faible taux de participation aux dernières élections, soit environ 70 p. 100 contre 75 p. 100 d'ordinaire. L'un d'eux a-t-il souffert plus que les autres de l'abstentionnisme ou en ont-ils tous souffert également? Et si les abstentionnistes décidaient de voter la prochaine fois?

Tout aussi inquiétante est la situation financière. Il faut passablement d'argent de nos jours pour mener une campagne électorale et il y a tout lieu de croire qu'aucun parti néo-écossais ne dispose, pour le moment, des moyens de s'y lancer. Même le NPD, qui a fait les gains les plus considérables et semble avoir le vent dans les voiles, est probablement sans le sou et peut-être même lourdement endetté par suite du dernier scrutin.

Un examen serré des résultats électoraux explique également pourquoi aucun parti n'est enclin à aller aux urnes de sitôt.

Bien que le NPD ait fait le plus de gains, il lui faut tenir compte de son manque d'attrait à l'extérieur de la région d'Halifax (où il a remporté 13 sièges). Comme il n'a obtenu dans le reste de la province que six sièges et fini dernier presque partout ailleurs, quelles chances a-t-il d'améliorer sa position à court terme? Le Parti libéral peut se consoler d'avoir remporté ses 19 sièges dans toutes les régions de la province et d'être arrivé deuxième dans 28 circonscriptions. Cependant, sa base traditionnelle s'est effondrée aux dernières élections et il a perdu plus de la moitié de ses sièges. Si des élections avaient lieu d'ici un an, ses partisans seraient-ils plus nombreux à l'abandonner?

Toutefois, c'est le Parti conservateur qui se trouve dans le pire dilemme. D'une part, il a fait chou blanc dans la région d'Halifax et dans l'île du Cap-Breton, tous ses sièges se trouvant dans les petites villes et les régions rurales du continent. Tout de même, il s'est tiré d'affaire beaucoup mieux que prévu sous la direction rustique de John Hamm, dont le style éveillait chez beaucoup d'électeurs le souvenir affectueux de Robert Stanfield, qui a dirigé avec brio le Parti conservateur et la province dans les années 1950 et 1960. Mais les souvenirs ne suffisent pas et, comme les conservateurs ont peu de chances d'élargir leur base dans les mois qui viennent, ce sont eux qui ont le plus intérêt à coopérer avec le gouvernement libéral.

Il y a donc tout lieu de croire que les trois partis vont assurer la bonne marche du gouvernement pour le moment, mais après? La durabilité, l'efficacité et l'efficacéité des gouvernements minoritaires revêtent un caractère aléatoire. La législature de la Nouvelle-Écosse aura-t-elle la vie courte? Oui. Y aura-t-il des élections générales avant l'échéance habituelle? Oui. Mais qu'entend-on par une vie courte? Quelques mois, un an ou deux ou davantage? Tout est possible. Le gouvernement

libéral minoritaire pourrait travailler sans heurts et de façon progressiste avec une assemblée dominée par l'opposition pendant une période raisonnable, comme l'a fait le gouvernement de Pierre Trudeau au palier fédéral de 1972 à 1974. Ou il pourrait être aussi inefficace que celui de Joe Clark en 1979.

Beaucoup dépendra de la disposition des acteurs à faire des compromis et à coopérer malgré la divergence de leurs options de politique. Par ailleurs, il faut garder à l'esprit que l'assemblée de la Nouvelle-Écosse ne siège que quelques semaines par année, la séance du printemps, par exemple, ayant duré du 21 mai à la fin de juin. Le gouvernement ne risquera donc pas de tomber à tous les jours, sinon pendant quelques semaines ici et là au cours de l'année. Et il pourrait même survivre au rejet de quelques-uns de ses projets de loi d'importance secondaire, du moment qu'il conserve la confiance de la chambre.

Qu'arriverait-il si le gouvernement perdait le vote sur une motion de censure ou sur un projet de loi important (comme le budget)? Il serait obligé de démissionner et le premier ministre recommanderait au lieutenant-gouverneur James Kinley de dissoudre la législature et de déclencher des élections. Le plus probable, c'est que le lieutenant-gouverneur donnerait suite à cette recommandation, maintenant que le gouvernement a survécu à la séance du printemps et fait approuver son budget. Autrement, il aurait pu faire l'économie d'élections en demandant à Robert Chisholm, du NPD, de former un gouvernement s'il disposait de l'appui législatif des conservateurs. Cette décision aurait été fort inusitée, mais il ne faut pas oublier la prérogative de la Couronne en pareille situation, compte tenu surtout de la force comparable du NPD et du Parti libéral en fait de sièges et de suffrages exprimés. Mais, maintenant que le gouvernement a survécu à la première séance, cette option serait considérée comme trop autocratique à notre époque. L'histoire laisse supposer que le lieutenant-gouverneur suivrait le conseil du premier ministre.

Pour toutes ces raisons, le gouvernement minoritaire de la Nouvelle-Écosse peut donc compter durer au moins un an, sinon davantage. Mise à part la question de la longévité, celle du rendement importe le plus. Dans quelle mesure le gouvernement peut-il être efficace? Sera-t-il faible et instable ou plus à l'écoute des électeurs? Il est impossible de prédire avec certitude ce qui se produira. Mais nous pouvons réfléchir sur le gouvernement minoritaire dans le contexte plus large du gouvernement responsable de nature parlementaire.

Revue de la documentation

C.E.S. Franks a bien résumé l'opinion traditionnelle (négative) concernant le gouvernement minoritaire :

On prétend souvent que le gouvernement majoritaire est non seulement naturel et de mise, mais plus efficace, et que les chaînes de commandement et de responsabilité dans les

parlements minoritaires se brouillent parce que les petits partis exercent une influence indue².

Bien qu'il ne soit pas encore la norme, le gouvernement minoritaire semble bel et bien se produire plus fréquemment, tant au niveau fédéral que provincial, depuis la fin des années 1950. Il en résulte que les attitudes ont évolué à son égard. La familiarité aidant, le public a remplacé la méfiance et la peur que lui inspirait cette institution par une disposition plus grande à en reconnaître les forces. Au lieu de supposer qu'un gouvernement minoritaire sera faible et instable, il a tendance à espérer qu'il sera plus à l'écoute des législateurs et des électeurs. C'est la grande question qui se pose au sujet des gouvernements minoritaires : faibles et instables ou mieux à l'écoute des citoyens? Pour y répondre, il faut examiner la question objectivement au lieu de s'en remettre aux mythes et aux demi-vérités.

Il n'y a sans doute pas de meilleur endroit où commencer que l'article qu'Eugene Forsey a publié en 1964 sur le gouvernement minoritaire³. Sans doute, cet article est-il de nature trop juridique et historique, les exemples étant tirés de la Grande-Bretagne, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande de même que du Canada. Mais, et c'est là l'important, Forsey met en question avec autorité (et rejette) les objections communément formulées à l'encontre du gouvernement minoritaire, notamment qu'il est mal outillé pour traiter efficacement des questions complexes auxquelles sont confrontés les gouvernements au XX^e siècle. Sa dernière phrase est particulièrement intrigante : « Le gouvernement minoritaire peut être non pas un « problème » mais une occasion à saisir, non pas une menace mais une promesse⁴. »

Cette argumentation s'appuie sur les relations de coopération qui existent entre l'exécutif (ou le cabinet) et le législatif dans le gouvernement responsable de tradition britannique⁵. En bref, la tâche de l'exécutif est de proposer des lois (ou de gouverner), tandis que celle de l'assemblée consiste à examiner, à débattre et à approuver ces lois (ou cette façon de gouverner). En temps normal, lorsqu'un parti remporte la majorité des sièges d'une assemblée, il n'y a pas de problème parce que le chef du parti majoritaire devient le premier ministre et choisit les ministres parmi les élus de son parti. La discipline de parti permet alors au gouvernement de faire approuver ses projets de loi tout en donnant l'occasion à l'assemblée de les examiner et de les débattre. Quand aucun parti n'a la majorité des sièges, la coopération entre l'exécutif et le législatif est plus difficile, mais elle n'est pas impossible.

Linda Geller-Schwartz note que, lorsqu'aucun parti n'a la majorité des sièges, il existe cinq modes de coopération possibles entre l'exécutif et le législatif⁶. Il y a d'abord le gouvernement de coalition, formule qui permet à deux ou plusieurs partis d'entrer au cabinet et d'apporter leur contribution au programme législatif. Il y a ensuite le pacte officiel, en vertu duquel un tiers parti plus petit n'entre pas au cabinet, mais convient publiquement par écrit d'appuyer un

parti au gouvernement pour une période donnée en échange de telles ou telles concessions législatives.

Ces deux formules ont été rarement employées au Canada. Ian Stewart fait correctement observer que, au niveau fédéral, il y a eu un seul gouvernement de coalition, celui qui s'est formé en 1917 en raison de la guerre d'ailleurs bien plus que d'une mise en minorité du gouvernement⁷. À l'échelle provinciale, le Manitoba a eu un gouvernement de coalition entre 1932 et 1958, tout comme la Colombie-Britannique de 1941 à 1952. Le seul pacte officiel s'est conclu en Ontario (1985-1987) entre le deuxième parti, le Parti libéral de David Peterson, et le tiers parti, le NPD de Bob Rae⁸. Bien que le gouvernement de coalition et le pacte officiel aient été rares au Canada, tel n'est pas le cas des trois autres modes de coexistence relevés par Geller-Schwartz.

Une « entente officieuse » entre un parti gouvernemental et un tiers parti peut remplacer un pacte en bonne et due forme. Dans ce cas, après avoir évalué la situation, le parti gouvernemental sait qu'il pourra compter sur l'appui d'un tiers parti en déposant des projets de loi conformes aux priorités de politique de celui-ci, tandis que le tiers parti accepte de jouer le jeu. L'habileté politique permet ainsi de passer outre au pacte officiel. Le quatrième mode de coexistence pourrait être qualifié de majorité à géométrie variable, dans la mesure où le gouvernement s'entend avec les partis d'opposition projet de loi par projet de loi. Le cinquième mode se présente quand les partis gouvernemental et d'opposition font semblant qu'ils se trouvent en situation de gouvernement majoritaire, quitte à ce que les députés de l'opposition s'absentent au moment des scrutins importants pour cause d'autres fonctions parlementaires à exercer.

Bien que ces trois modes de coexistence officieux soient monnaie courante au Canada, ils sont habituellement moins visibles, étant donné qu'ils impliquent des relations de travail subtiles entre membres d'une même institution. C'est pourquoi la distinction entre les trois échappe souvent à l'observateur extérieur et que les trois peuvent se présenter sous un même gouvernement minoritaire.

Une occasion à saisir

Le gouvernement minoritaire est-il moins efficace que le gouvernement majoritaire? Suivant une idée reçue, le gouvernement minoritaire est moins efficace parce qu'il doit passer plus de temps à débattre les projets de loi et à dégager des consensus. C'est là un point de vue des plus étrange à plusieurs titres. D'abord, des spécialistes comme Eugene Forsey ont montré que le gouvernement minoritaire n'était pas nécessairement moins efficace. Il peut être à la fois efficace et progressiste en matière législative. En outre, cette idée reçue fait abstraction d'une des plus grandes faiblesses du gouvernement majoritaire, à savoir la tendance à faire adopter à la vapeur ses projets de loi et à transformer ainsi les

législateurs ni plus ni moins en eunuques politiques. Si c'est ce qu'on entend par une assemblée plus efficace, est-ce nécessairement souhaitable? Ce qui compte, ce n'est pas tellement le nombre de projets de loi adoptés en une session ou la vitesse à laquelle ils sont adoptés : c'est là une affaire de nombres.

Le rendement législatif est quelque chose de beaucoup plus complexe qu'on ne peut (ni ne devrait) réduire au critère de l'efficacité.

Mais peut-être la plus grande faille de l'argument de l'efficacité, c'est qu'il fait fi du rôle premier du parlement, celui d'être un lieu où parler. Plus exactement, il ne s'agit pas seulement de parler, mais d'échanger des idées d'une façon civilisée. On peut accorder une valeur au fait que l'échange discipliné d'idées dans un forum comme l'assemblée constitue une étape importante du processus d'élaboration démocratique des politiques gouvernementales. Le débat législatif est au cœur du parlementarisme britannique puisque le cabinet a beau gouverner, il reste assujéti au contrôle de l'assemblée. S'il subsiste des doutes quant à l'importance d'un débat législatif sérieux, il suffit pour les dissiper de rappeler l'expérience du Nouveau-Brunswick après les élections de 1987 : les libéraux ont remporté tous les sièges de l'assemblée, privant ainsi les partis d'opposition de toute présence officielle⁹. L'équilibre entre l'exécutif et le législatif est difficile à maintenir et peut facilement se détraquer.

Il serait tentant d'expliquer ici comment l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse est devenue une institution dominée par l'exécutif et pourquoi il faut la réformer pour rétablir l'équilibre en faveur du législatif. À cet égard, d'ailleurs, elle ne diffère guère des autres assemblées du pays¹⁰.

Conclusion

En fait, quand il est minoritaire, le gouvernement responsable peut fonctionner comme il est censé le faire en permettant une plus grande contribution de la part des députés. Certes, il y aura plus de débats parce qu'il faudra concilier plus de points de vue divergents; cela s'est d'ailleurs déjà vu en Nouvelle-Écosse. Mais il faut comprendre qu'il n'y a rien de mal à cela et que le débat ouvert cadre parfaitement avec les idéaux démocratiques sur lesquels notre système politique est fondé. L'exécutif devra travailler davantage à convaincre l'assemblée de la validité de ses politiques, tandis que les députés devront veiller à ce que l'exécutif puisse gouverner. Pour réussir, le gouvernement minoritaire requiert un changement d'attitude de la part de tous les intéressés, ce qui est plus facile à dire qu'à faire étant donné que les normes qui régissent le comportement législatif des

politiciens sont invétérées et se sont instaurées lorsque le gouvernement était majoritaire.

Sous un gouvernement minoritaire, le tout semble être de réduire au minimum l'incertitude. La coalition ou le pacte officiel paraissent les meilleurs moyens d'y parvenir. Les deux favorisent l'élargissement et l'enrichissement du débat législatif, tout en permettant à l'exécutif de gouverner sans la crainte de tomber à la moindre occasion. En outre, la transparence des deux formules fait ressortir clairement la chaîne de responsabilité, ce qui facilite l'attribution des réalisations comme des échecs. Le pacte officiel est peut-être plus facile à mettre en œuvre que la coalition. Sauf situation d'urgence, les partis répugnent à sacrifier leur spécificité en se joignant à une coalition. Par ailleurs, aux yeux de beaucoup, le gouvernement de coalition est considéré comme incompatible avec le gouvernement responsable de tradition britannique. En revanche, le pacte officiel permet aux parties de conserver leur identité propre sur le plan de l'organisation comme du programme, quitte à mettre en veilleuse leurs divergences partisans pendant un certain temps tout en atteignant certains objectifs de politique.

Cependant, ni l'une ni l'autre de ces formules n'ont été sérieusement envisagées en Nouvelle-Écosse, les partis préférant s'en remettre à des tactiques officieuses au cas par cas. Peut-être est-ce à cause de la nouveauté du gouvernement minoritaire dans la province qu'ils n'ont pas voulu d'un arrangement plus officiel. Ou peut-être les divergences partisans et/ou idéologiques étaient-elles trop grandes. La théorie des coalitions faciliterait grandement l'étude de ce qui s'est produit en Nouvelle-Écosse¹¹. Étant donné la fragmentation de l'électorat néo-écossais ainsi que sa volatilité croissante depuis les dernières années, les gouvernements minoritaires vont sans doute se multiplier. S'il devait en être ainsi, les partis auraient intérêt à envisager d'adopter la formule du pacte officiel, étant donné que, dans une assemblée dominée par la minorité, elle permet au gouvernement responsable parlementaire de fonctionner efficacement.

Notes

1. Pour des raisons personnelles, un député néo-démocrate a laissé le caucus pour siéger comme indépendant. Par conséquent, la 57^e Assemblée législative est composée des membres suivants : 19 libéraux, 19 néo-démocrates, 13 progressistes-conservateurs et un indépendant.
2. Franks, *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p.48.
3. Eugene Forsey, « The Problem of « Minority » Government in Canada », *Revue canadienne d'économie et de science politique*, vol. XXX, n° 1 (février 1964), p. 1-11.
4. *Ibid.*, p. 11.
5. C.E.S. Franks, *ouvr. cité*, notamment p. 10-15.
6. Linda Geller-Schwartz, « Minority Government Reconsidered », *Revue d'études canadiennes*, vol. 14, n° 2 (été 1979), p. 67-79.

-
- (Pour d'autres considérations sur les gouvernements minoritaires fédéraux, voir l'ouvrage cité dans la note suivante, p. 452-457.)
7. Ian Stewart, « Of Customs and Coalitions: The Formation of Canadian Federal Parliamentary Alliances », *Revue canadienne de science politique*, vol. XIII, n° 3 (septembre 1980), p. 453, note 5.
 8. On peut trouver le texte de ce pacte dans la première édition de l'ouvrage de Rand Dyck, *Provincial Politics in Canada*, Scarborough, Prentice-Hall Canada Inc., 1986, p. 325-327.
 9. Stewart Hyson, « Où est passée « l'Opposition loyale de Sa Majesté » dans la province loyaliste? », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 11, n° 2 (été 1988), p. 24-27.
 10. Pour une discussion générale de la réforme parlementaire, voir Franks, *ouvr. cité*, notamment p. 10-34 et 257-269. Pour un article portant sur une situation antérieure en Nouvelle-Écosse, voir Michael M. Atkinson, « Reform and Inertia in the Nova Scotia Assembly », *Revue d'études canadiennes*, vol. 14, n° 2 (été 1979), p. 133-141.
 11. Pour une analyse pénétrante de la théorie des coalitions appliquée au gouvernement minoritaire, voir Stewart, *ouvr. cité*, p. 451-479.