

Réflexion sur la taille des cabinets

La taille des cabinets a varié au cours des cent dernières années dans les assemblées législatives canadiennes. Depuis 1993, deux gouvernements fédéraux ont constitué des cabinets « resserrés », autrement dit comptant nettement moins de ministres. L'auteur, qui se concentre surtout sur les années 1993 à 2014, se demande si les gouvernements canadiens ont un « problème de taille de cabinet ». Il fait remarquer que depuis 1993, deux tendances se dessinent : 1) les cabinets sont plus susceptibles de gonfler en période de gouvernement et d'opérer des regroupements dans les périodes transitoires; et 2) la taille du cabinet est plus susceptible d'augmenter lorsque des partis de centre gauche ou de centre droit sont au pouvoir. Les arguments en faveur d'une réduction de la taille des cabinets sont généralement centrés sur les coûts financiers, mais l'auteur souligne le coût politique de situations où les ministres sont nombreux par rapport à la taille de l'assemblée législative, ce qui laisse moins de simples députés pour exiger des comptes au gouvernement.

J. P. Lewis

Introduction

Après le remaniement ministériel de janvier 2014, le cabinet de 40 membres du premier ministre Stephen Harper a rattrapé celui de Brian Mulroney en 1984 au rang de cabinet comptant le plus de membres de l'histoire du Canada¹. Comparativement à d'autres pays de système de gouvernement britannique, les cabinets canadiens comptent d'ailleurs beaucoup de membres². Le Canada a-t-il donc un problème de taille de cabinet? Comme l'écrit Graham White en 1990, « les visiteurs étrangers de passage au Canada sont souvent déconcertés par la taille des cabinets canadiens³ ». Par-delà les différences institutionnelles entre les États de style britannique mentionnées par les politologues, la taille des cabinets fédéraux et provinciaux canadiens fait l'objet d'un examen intérieur minutieux après chaque remaniement ministériel. Lorsque les cabinets connaissent une expansion, les critiques, évoquant l'austérité, se déclarent inquiets du coût du gouvernement, quand ils n'avancent pas le reproche populiste du « trop grand nombre de politiciens ». À l'inverse, en cas de réduction de cabinet, on félicite les premiers ministres de « rationaliser le gouvernement » ou de « faire plus avec moins ». Il n'est donc pas surprenant que les politiciens canadiens recherchent les réactions positives à la réduction des cabinets et promettent de nommer moins de ministres.

Si les politiciens se concentrent sur les économies que représente la réduction du cabinet, d'autres mettent l'accent sur ses conséquences institutionnelles. En 2011, Aucoin et coll. expliquaient que les cabinets élargis ont des conséquences négatives considérables, comme de réduire le nombre des députés qui peuvent exiger des comptes au gouvernement et de créer plus de postes auxquels ces derniers peuvent aspirer, contribuant ainsi à la culture de stricte discipline de parti⁴. Les arguments d'Aucoin et coll. sont certes importants, mais ils correspondent surtout à la nature normative du débat sur la taille des cabinets. En fait, le débat politique sur le sujet repose également sur un cadre normatif, les cabinets restreints étant le symbole de gouvernements de plus petite taille.

Plutôt que de s'intéresser aux coûts institutionnels ou financiers de la taille des cabinets, le présent article cherche à introduire une approche empirique dans la compréhension de la taille des cabinets dans les gouvernements fédéraux et provinciaux canadiens en posant la question suivante : les gouvernements canadiens ont-ils un « problème » de taille de cabinet? Pour essayer d'y répondre, trois hypothèses sont avancées : 1) la taille des cabinets augmente tant au palier fédéral que dans les provinces au Canada; 2) la taille des cabinets augmente en période de gouvernement et diminue après une dissolution et l'assermentation d'un nouveau gouvernement; et 3) la taille des cabinets augmente lorsque des gouvernements de centre gauche sont portés au pouvoir, reste la même sous des gouvernements formés par des partis centristes et diminue sous ceux formés par des partis de centre droit. Cette étude vise la période qui va de 1993 à 2014, les cabinets de Kim Campbell et Jean

J.P. Lewis est professeur adjoint de sciences politiques à l'Université du Nouveau-Brunswick à Saint John. Ses recherches portent principalement sur le gouvernement de cabinet et l'éducation à la citoyenneté, notamment au Canada.

Chrétien en 1993 représentant la première tentative de ce que j'appellerai le cabinet « resserré » : de plus petits exécutifs qui étaient surtout des créations symboliques reflétant l'adoption par les gouvernements d'approches néolibérales par rapport à la croissance et au rôle de l'État.

Pour déterminer si le Canada a un problème de taille de cabinet, je décris d'abord le cas canadien plus en détail et j'examine la documentation spécialisée ainsi qu'un échantillon du discours politique canadien sur le sujet. Je présente ensuite une analyse de données recueillies sur la question, y compris un ensemble de données nouvellement créé qui repose sur l'évolution de la taille des cabinets dans les gouvernements fédéraux et provinciaux de 1993 à 2014.

Avant d'analyser la documentation pertinente, il est important d'expliquer pourquoi le cas canadien est unique lorsqu'on examine la question de la taille des cabinets. Le régime fédéral canadien comprend deux paliers de pouvoir, avec des assemblées législatives de tailles différentes, dans lesquelles on peut observer la réduction et l'expansion des cabinets : le gouvernement fédéral (national) et les gouvernements provinciaux. De plus, l'absence de gouvernements de coalition dans

ce pays donne une perspective différente de celle de la plupart des recherches internationales qui portent sur la taille des cabinets dans des États dotés de gouvernements de coalition – variable qui influe considérablement sur l'élargissement du conseil des ministres.

Si l'on compare la taille du cabinet fédéral canadien à celle du cabinet d'autres États similaires, comme le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le Canada se situe dans la moyenne. Comme l'indique le *tableau 1*, indépendamment de l'attention politique prêtée à la taille du cabinet, la taille du cabinet fédéral canadien est comparativement modérée tant en proportion de la chambre basse que du nombre de ministres par habitant.

Si nous prenons les provinces canadiennes, nous trouvons des cabinets plus grands. Comme le montre le *tableau 2*, dans la plupart des provinces canadiennes, les cabinets absorbent une forte proportion de parlementaires.

Les chiffres provinciaux aident à expliquer pourquoi la taille des cabinets pourrait devenir préoccupante. En outre, ils donnent une bonne raison de chercher à savoir si la tendance aux gros cabinets dans les provinces est

Tableau 1 : Taille comparative des cabinets : Canada, R.-U., Australie, Nouvelle-Zélande

	Ministres en décembre 2014*	Proportion de la chambre basse	Nombre d'habitants par ministre
Canada	39	12,7 %	923 076
R.-U.	33	5,1 %	1 942 424
Australie	28	18,7 %	845 046
Nouvelle-Zélande	28	23,1 %	162 038

*Comprend les ministres d'État, les ministres sans portefeuille et les ministres qui ne sont pas membres du Cabinet.

Tableau 2 : Taille comparative des cabinets dans les provinces canadiennes

	Ministres en décembre 2014*	Proportion de la chambre basse	Nombre d'habitants par ministre
Colombie-Britannique	20	23,5 %	231 565
Alberta	20	23,0 %	206 085
Saskatchewan	18	31,0 %	62 500
Manitoba	19	33,3 %	67 473
Ontario	27	25,2 %	506 618
Québec	27	21,6 %	304 248
Nouveau-Brunswick	13	26,5 %	57 992
Nouvelle-Écosse	16	31,4 %	58 918
Île-du-Prince-Édouard	11	40,7 %	13 300
Terre-Neuve	15	31,3 %	35 133

récente et quels types de variables, comme la période et le type de gouvernement, conduisent à des réductions ou à des expansions de cabinet.

Examen de la documentation

La majeure partie de la documentation internationale sur la taille des cabinets se concentre sur la constitution des cabinets dans des pays où les partis forment des coalitions de gouvernement⁵. Lorsque l'on examine la formation des cabinets dans des gouvernements de coalition, on s'intéresse à la fois à la politique interne aux partis (ce qui vaut aussi pour les gouvernements monopartites) et à la politique entre partis (relations et dynamique entre les partis). Les spécialistes de ce domaine sont d'avis que la politique entre partis aide à déterminer et à influencer la taille des cabinets dans les gouvernements de coalition⁶. D'autres études insistent sur les dilemmes que posent les grands cabinets. En effet, un plus grand cabinet offre plus de possibilités de représentation dans l'exécutif politique, mais il est plus difficile avec un grand nombre de ministres de fonctionner efficacement⁷. D'autres études encore concluent que la taille du cabinet peut influencer sur la taille du gouvernement et faire augmenter les niveaux de dépenses et les déficits⁸.

La taille des cabinets est un sujet de discussion dans les recherches en sciences politiques canadiennes depuis les années 1960, mais il a fallu attendre les années 1990 pour que l'on se livre à un examen plus rigoureux des tendances⁹. En 1990, Graham White expliquait que la taille des institutions politiques canadiennes comptait plus qu'on ne le pensait auparavant. Il décrivait un certain nombre de conséquences des grands cabinets, y compris sur le processus décisionnel, sur le pouvoir du premier ministre, sur la représentation au Cabinet et sur l'influence des simples députés à l'assemblée législative¹⁰. Parmi les études notables portant précisément sur la taille des cabinets au Canada figure l'article intitulé « Consolidating Cabinet Portfolios: Australian Lessons for Canada ». Comme le laisse entendre le titre, les auteurs comparent l'expérience australienne en matière de réduction de la taille des cabinets et le resserrement du cabinet canadien en 1993 par les deux nouveaux premiers ministres en poste cette année, soit Kim Campbell, du Parti progressiste-conservateur, et Jean Chrétien, du Parti libéral. Comme le font remarquer Aucoin et Bakvis : « [L']attrait des resserrements de cabinet tient à plusieurs raisons. Symboliquement, ils répondent à la nécessité apparente de lutter contre le gaspillage des fonds publics. Étant donné la faible estime du public pour les politiciens, la réduction de la taille du cabinet est considérée comme une mesure de réforme particulièrement appropriée¹¹. » Cependant, Aucoin et Bakvis laissent entendre qu'à trop se concentrer sur le nombre de ministres, on oublie ce qui devrait être la vraie préoccupation : l'organisation des portefeuilles.

Une bonne partie de la littérature canadienne récente consacrée à la taille des cabinets porte sur les conséquences pour les pratiques démocratiques dans les assemblées législatives du pays. David Docherty souligne la tendance provinciale à de faibles rapports députés d'arrière-ban/ministres du Cabinet et son incidence négative sur la capacité des députés d'exiger des comptes aux ministres (2005). Docherty souligne également l'effet qu'a un gros cabinet sur la présence de la discipline de parti et déclare que « les assemblées canadiennes ne disposent pas d'une masse critique de parlementaires [...] les rangs des députés de l'arrière-ban gouvernemental sont remplis de députés qui espèrent siéger un jour au Cabinet [...] dans l'opposition, les ambitions sont très similaires : la plupart des députés partent du principe qu'il leur manque juste une victoire pour renverser la vapeur et être à même de prendre l'initiative des mesures législatives¹². » Dans *Democratizing the Constitution*, Aucoin et coll. critiquent la pratique très courante qui consiste à augmenter le nombre de ministres, de ministres d'État et de secrétaires parlementaires au gouvernement fédéral. Aucoin et coll. proposent d'adopter une mesure législative limitant la taille des cabinets à 25 ministres. Se faisant l'écho des préoccupations exprimées par Docherty, les auteurs font valoir que la mesure législative « devrait également augmenter la probabilité que des députés d'arrière-ban ne se contentent pas de rôles de chiens savants qui réclament de bénéficier du pouvoir de nomination du premier ministre et qu'ils prennent au sérieux leur rôle pour ce qui est d'examiner minutieusement ce que fait le gouvernement et de lui demander des comptes »¹³. L'augmentation de la taille du cabinet confère plus de pouvoir au premier ministre par la solidarité ministérielle qui va de pair avec les postes de ministre et la discipline de parti qui accompagne la possibilité d'être nommé à un tel poste lorsque le nombre de postes de ministre est plus grand.

Les chercheurs ne s'intéressent guère à la taille du cabinet fédéral et encore moins à celle des cabinets provinciaux. Dans son chapitre intitulé « Ruling Small Worlds », dans *Prime Ministers and Premiers: Political Leadership and Public Policy in Canada* (1988), Jennifer Smith constate que les cabinets prennent de l'expansion dans les provinces de l'Atlantique depuis les années 1970. Elle souligne qu'en « renforçant leur exécutif de façons autorisées par les institutions d'un gouvernement responsable [...], les premiers ministres du Canada atlantique bénéficient du fait que leurs provinces, aussi petites soient-elles, sont dotées de toute la gamme des institutions d'un gouvernement responsable¹⁴ ». Christopher Dunn fait observer que les cabinets provinciaux peuvent réunir de 20 à 40 % du caucus législatif et souligne le pouvoir et le contrôle importants que cela confère au premier ministre et au gouvernement sur « les députés d'arrière-ban des deux côtés de la Chambre¹⁵ ». Cette taille des cabinets

provinciaux s'explique en partie par le fait que les premiers ministres des provinces sont confrontés à des questions de représentation similaires à celles que connaît le premier ministre du Canada, mais avec des chambres élues plus petites¹⁶. Toutefois, indépendamment du type de cabinet qu'étudient les spécialistes du gouvernement, la majorité des approches reposent sur un cadre normatif qui ne prête pas explicitement attention à des questions empiriques relatives au taux de croissance des cabinets ou à des variables qui peuvent influencer sur cette croissance. Les observations de White sur les grands cabinets illustrent les dilemmes normatifs qui se posent parce qu'il est difficile de mesurer l'efficacité de la structure des cabinets. Selon lui, « les grands cabinets font clairement intervenir plus de gens directement dans le processus décisionnel du gouvernement, ce qui ne peut qu'élargir l'éventail des intérêts en jeu et des perspectives avancées ». Il ajoute que « dans la mesure où il est contraire à la démocratie de réduire les limites au pouvoir du premier ministre d'une province, les cabinets élargis peuvent représenter un recul de la démocratie¹⁷ ».

Bref historique de la question de la taille des cabinets au Canada jusqu'en 1993

La composition et la taille du cabinet relèvent actuellement de la prérogative du premier ministre, mais la plupart des gens oublient que la taille du cabinet fédéral original de 1867 avait été décidée en groupe, par les membres des Pères de la Confédération. Comme le souligne l'historien canadien W.L. Morton : « La politique était acceptable et facile à mettre en œuvre pour garder le gouvernement dans toutes ses activités, et pour que le nombre de membres du Cabinet reste assez petit. Cette disposition explique pourquoi les responsables politiques de premier plan de la Confédération ont si volontiers accepté que le Cabinet du Dominion ne compte pas plus de 13 membres [...] les responsables politiques de premier plan soutenaient fermement et à l'unanimité qu'un cabinet plus nombreux «serait irréaliste»¹⁸. » Les délégués à la conférence constitutionnelle de Westminster, à Londres, s'entendirent sur la taille et la composition du Cabinet : Ontario (cinq), Québec (quatre), Nouveau-Brunswick (deux) et Nouvelle-Écosse (deux)¹⁹. Il est à noter, en outre, que le cabinet ne comptait, au total, qu'un membre de plus que le cabinet précédent de la Province du Canada (futurs Ontario et Québec), quand bien même la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick avaient rejoint la Confédération.

Si l'on prend la population du Canada en 1867, le cabinet de 13 membres signifiait qu'on comptait un ministre pour 250 000 habitants/citoyens²⁰. En juillet 2014, ce rapport était d'environ un ministre pour 900 000 citoyens. Dans les 50 premières années du Canada, la taille du cabinet fédéral a peu à peu augmenté jusqu'en 1921, année où

le premier ministre libéral Mackenzie King a ramené le cabinet à 16 membres (contre 21 dans le précédent gouvernement) et fondé la représentation régionale au cabinet sur le nombre de députés de chaque province à l'assemblée législative²¹. Le cabinet de Mackenzie King n'a pas tardé à passer à 19 membres, ce qui donnait, en 1921, une proportion d'un ministre pour 463 000 habitants²².

Au Canada, la croissance du cabinet est liée à la consécration des systèmes de comités du Cabinet depuis les années 1960, aux préoccupations relatives à la représentation au Québec, à la représentation de groupes importants sur le plan politique et, tout simplement, à la croissance des responsabilités gouvernementales²³. L'adoption, en 1970, de la *Loi sur les départements et ministres d'État* marque un tournant important dans l'histoire de la taille des cabinets au Canada. La loi établissait, en effet, deux nouveaux types de ministres d'État : l'un supervisant un ministère d'État et l'autre assistant un ou plusieurs ministres dans ses attributions. Si l'introduction d'un nouveau type de ministre semblait découler naturellement du rôle accru du gouvernement dans la société canadienne, certaines inquiétudes furent exprimées au sujet du contrôle et de la responsabilité dans les nouveaux arrangements créés par les ministres d'État²⁴. Le cabinet fédéral est passé d'environ 20 membres sous Louis St-Laurent à près de 30 à la fin du mandat de John Diefenbaker en 1963²⁵. La loi a eu clairement pour résultat, entre autres, de permettre d'avoir bien plus de ministres sous Pierre Trudeau et Brian Mulroney dans les années 1970 et 1980. Dans les années 1980, la croissance du cabinet a commencé à soulever des inquiétudes. Le cabinet Mulroney, qui était passé à 40 ministres, était qualifié de « mini-caucus » des députés progressistes-conservateurs²⁶.

En 1993, Aucoin et Bakvis soutenaient que « le regroupement de portefeuilles ministériels pour réduire la taille du cabinet canadien est devenu un thème en vogue²⁷ ». Les auteurs mentionnaient l'attention portée par les politiciens et les bureaucrates au regroupement ministériel. Preston Manning (dirigeant du Parti réformiste), Jean Charest et Kim Campbell (candidats à la direction du Parti progressiste conservateur), Robert de Cotret (ancien président du Conseil du Trésor) et Gordon Osbaldeston (ancien greffier du Conseil privé) préconisaient tous de réduire le cabinet. Pendant les élections fédérales de 1993, quelques mois après que Kim Campbell a procédé à une première réduction du cabinet, le tout nouveau Parti réformiste, d'inspiration populiste, promettait de réduire encore plus le cabinet fédéral, en fait, de le ramener à 16 ministres. Le Parti réformiste n'a pas formé le gouvernement, mais le nouveau premier ministre libéral, Jean Chrétien, a poursuivi sur la lancée du regroupement ministériel en nommant un premier cabinet relativement restreint

composé de 31 ministres. Parallèlement au regain d'attention portée au regroupement ministériel au palier fédéral, les dirigeants provinciaux ont commencé à parler de plus petits ministères.

Depuis 1993, la liste des candidats à la direction des provinces et des partis provinciaux qui ont promis de réduire la taille des cabinets est longue : Glen Clark (C.-B.), Gordon Campbell (C.-B.), Ralph Klein (AB), Ed Stelmach (AB), Jim Prentice (AB), Lorne Calvert (SK), Mike Harris (ON), Tim Hudak (ON), Bernard Lord (N.-B.), Dominic Cardy (N.-B.), John Hamm (N.-É.) et Roger Grimes (T.-N.), pour ne nommer qu'eux. Les dirigeants provinciaux qui ont réduit leur cabinet invoquaient régulièrement des raisons financières. Après le regroupement ministériel de leurs cabinets respectifs, les premiers ministres du Nouveau-Brunswick Bernard Lord (1999-2006) et David Alward (2010-2014) soulignaient que ce regroupement « permet en réalité de mieux respecter vos impôts » et que « si nous avons réduit nos dépenses littéralement de milliers de dollars, c'est parce que nous avons décidé d'avoir moins de ministres, d'autre personnel politique et de collaborateurs pour ces ministres²⁸ ». En 1999, quand le premier ministre de la Nouvelle-Écosse John Hamm a constitué un cabinet de 11 ministres, il a expliqué que « cette province n'a pas les moyens de se permettre plus de gouvernement²⁹ ».

Par ailleurs, la croissance des cabinets a suscité des reproches sur le plan financier. Lorsque la première ministre de l'Alberta, Alison Redford, a ajouté un ministre au cabinet provincial en 2013, la dirigeante de l'opposition, Danielle Smith, a déclaré : « Je suis extrêmement déçue par la taille du nouveau cabinet, car le nombre de ministres dépasse maintenant celui des députés du caucus progressiste-conservateur. En augmentant la masse salariale que représentent les politiciens au cabinet et leurs collaborateurs, la première ministre ne tient pas son engagement supposé de ne pas nous faire vivre au-dessus de nos moyens³⁰. » Les premiers ministres des provinces sont prompts à justifier tout ajout aux cabinets et à avancer d'abord des raisons politiques. Le premier ministre de l'Alberta Ralph Klein expliquait que si son cabinet était plus nombreux, c'était parce que le caucus l'était aussi et que des pressions étaient exercées du côté de la représentation régionale. Il déclarait ainsi : « Nous avons 74 membres et, pour qu'Edmonton soit mieux représentée, nous devons en ajouter d'autres³¹. » En 2004, quand Gordon Campbell a nommé le cabinet le plus nombreux qu'ait connu la C.-B. (28), il a défendu ainsi sa décision : « Nous devons trouver un moyen d'instaurer une responsabilité politique. Vous me demandez des comptes pour ces choses. Si je peux instaurer cela avec le cabinet, je pense que c'est important³². »

Étant donné la liste de politiciens canadiens qui ont décidé d'inclure la réduction de cabinet dans le programme électoral ou la plateforme de direction de leur parti, il est évident que depuis les regroupements ministériels fédéraux opérés par Kim Campbell et Jean Chrétien en 1993, la taille des cabinets est devenue une idée couramment mentionnée lorsqu'il est question de réforme des institutions fédérales et provinciales. Le discours s'est sans doute amplifié dans les deux dernières décennies de la vie politique canadienne, mais il n'est encore guère question des aspects empiriques de la taille des cabinets, surtout au palier provincial.

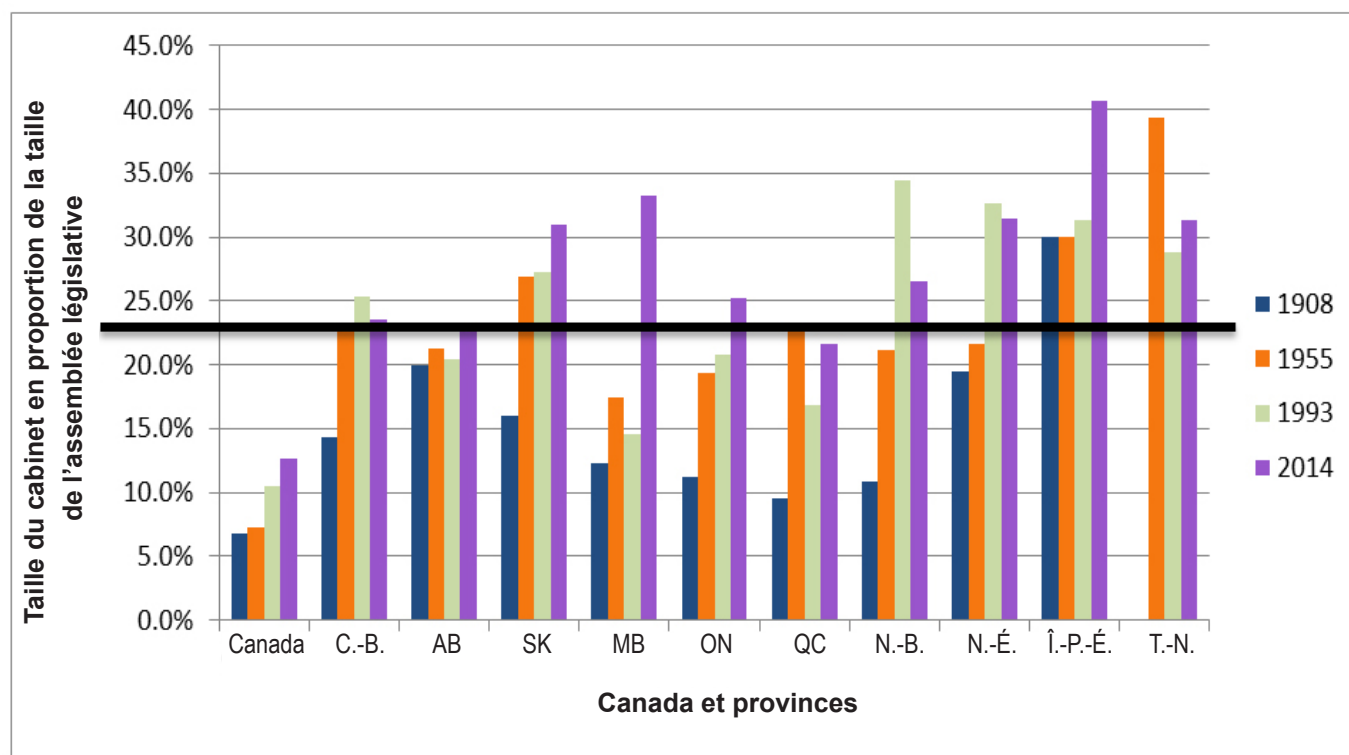
Méthodes et résultats

Dans leur étude de 2014, Indridason et Bowler testent un certain nombre d'hypothèses sur les cabinets de gouvernement de coalition, dont deux pourraient aussi être testées dans des gouvernements monopartites : 1) les gouvernements de gauche sont plus susceptibles de compter plus de membres dans leurs cabinets; 2) la taille de l'assemblée législative augmentant, celle du cabinet devrait suivre. Cette étude teste des hypothèses similaires dans l'ordre suivant : H1) *La taille du cabinet augmente au gouvernement fédéral comme dans les gouvernements provinciaux au Canada*; H2) *La taille des cabinets augmente pendant le gouvernement et elle diminue entre les gouvernements*; et H3) *La taille du cabinet augmente sous les gouvernements formés par des partis de centre gauche, reste la même sous les gouvernements formés par des partis du centre et diminue sous les gouvernements formés par des partis de centre droit*. Les hypothèses sont testées en utilisant des données sur les cabinets fédéraux et provinciaux de 1993 à 2014. L'évolution de la taille des cabinets est déterminée par deux types de mesures de la taille des cabinets; à savoir : 1) la taille du cabinet avant la dissolution (n=55); et 2) la taille du cabinet après les élections (n=66). Il est possible, à partir de ces chiffres, de mesurer deux types différents d'évolution de la taille des cabinets : 1) les changements intervenant pendant le gouvernement (de l'assermentation à la dissolution); et 2) les changements intervenant entre les élections (de la dissolution à l'assermentation).

H1 : La taille du cabinet augmente au gouvernement fédéral comme dans les gouvernements provinciaux au Canada.

Il ressort des données allant de 1867 à 2014 que la taille des cabinets a augmenté au Canada et que la croissance est plus grande à certaines époques et dans certaines régions. De plus, la taille des cabinets a augmenté par rapport à celle des assemblées législatives. Cette étude s'intéresse à la croissance historique des cabinets au Canada et plus particulièrement à l'évolution de la taille des cabinets après 1993. Nous constatons ainsi qu'au cours des deux dernières décennies, huit gouvernements

Figure 1 : Évolution historique de la taille des cabinets en proportion de la taille des assemblées législatives



canadiens (gouvernement fédéral, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Québec, Î.-P.-É. et Terre-Neuve) ont vu la taille de leur cabinet augmenter, tandis qu'elle a diminué dans trois autres (Colombie-Britannique, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse).

Si la taille des cabinets a augmenté au palier fédéral et provincial, celle des assemblées législatives fédérale et provinciales aussi. Il est donc plus logique de considérer la croissance du cabinet par rapport à l'assemblée législative. La *figure 1* présente la taille des cabinets en proportion de celle des assemblées législatives fédérale et provinciales à quatre moments donnés dans le temps. Le premier de ces moments est l'année 1908, juste deux ans après l'entrée de l'Alberta et de la Saskatchewan dans la Confédération. Le deuxième est l'année 1955, soit six ans après que Terre-Neuve a rejoint la Confédération. Le troisième est l'année 1993, qui a marqué un tournant dans l'histoire de la taille des cabinets au Canada avec les réductions du cabinet fédéral par Kim Campbell et Jean Chrétien, et enfin, le quatrième moment dans le temps est l'année 2014, année la plus récente pour laquelle on mesure la taille des cabinets.

Comme le montre la *figure 1*, les provinces, et en particulier les provinces plus petites de l'Atlantique, ont les plus gros cabinets en proportion de la taille de leur assemblée législative. En fait, en 2014, les six provinces les

moins peuplées avaient plus de 25 % de leur assemblée législative au cabinet : Saskatchewan – 31 %, Manitoba – 33,3 %, Nouveau-Brunswick – 26,5 %, Nouvelle-Écosse – 31,4 %, Île-du-Prince-Édouard – 40,7 %, Terre-Neuve – 31,3 %. Les proportions provinciales contrastent fortement avec le cabinet fédéral, qui ne compte que 12,7 % de la Chambre des communes. La *figure 1* montre également que les cabinets, en proportion des assemblées législatives, ont connu une expansion aux quatre moments dans le temps choisis pour évaluer l'évolution de la taille des cabinets. En moyenne, celle-ci a surtout augmenté, en proportion de la taille des assemblées législatives, entre 1908 et 1955, soit de 6,04 %. Aux deux autres périodes, la croissance s'est établie à 0,97 % (1955-1993) et 3,49 % (1993-2014).

La *figure 2* et la *figure 3*, qui examinent de plus près la période 1993-2014, présentent l'évolution de la taille des cabinets mesurée à deux points différents dans le cycle de gouvernement, soit après des élections et après une dissolution. Ces deux ensembles de données nous permettent de répondre à la question de savoir si l'expansion des cabinets est plus fréquente au début ou à la fin des gouvernements.

La *figure 2* montre l'évolution de la taille des cabinets fédéraux et provinciaux au Canada entre 1993 et 2014 en utilisant les chiffres ministériels postélectorales. Comme

Figure 2 : Taille des cabinets après les élections (début de gouvernement), 1993-2014

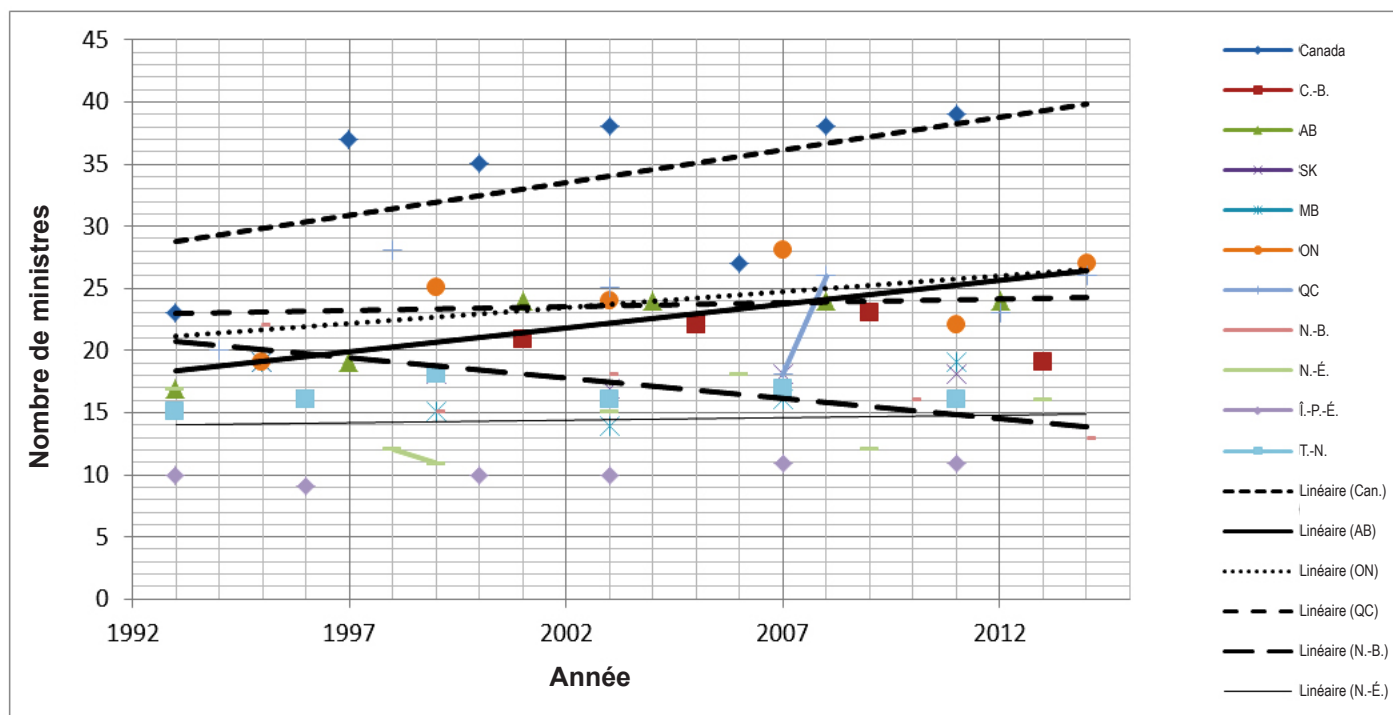
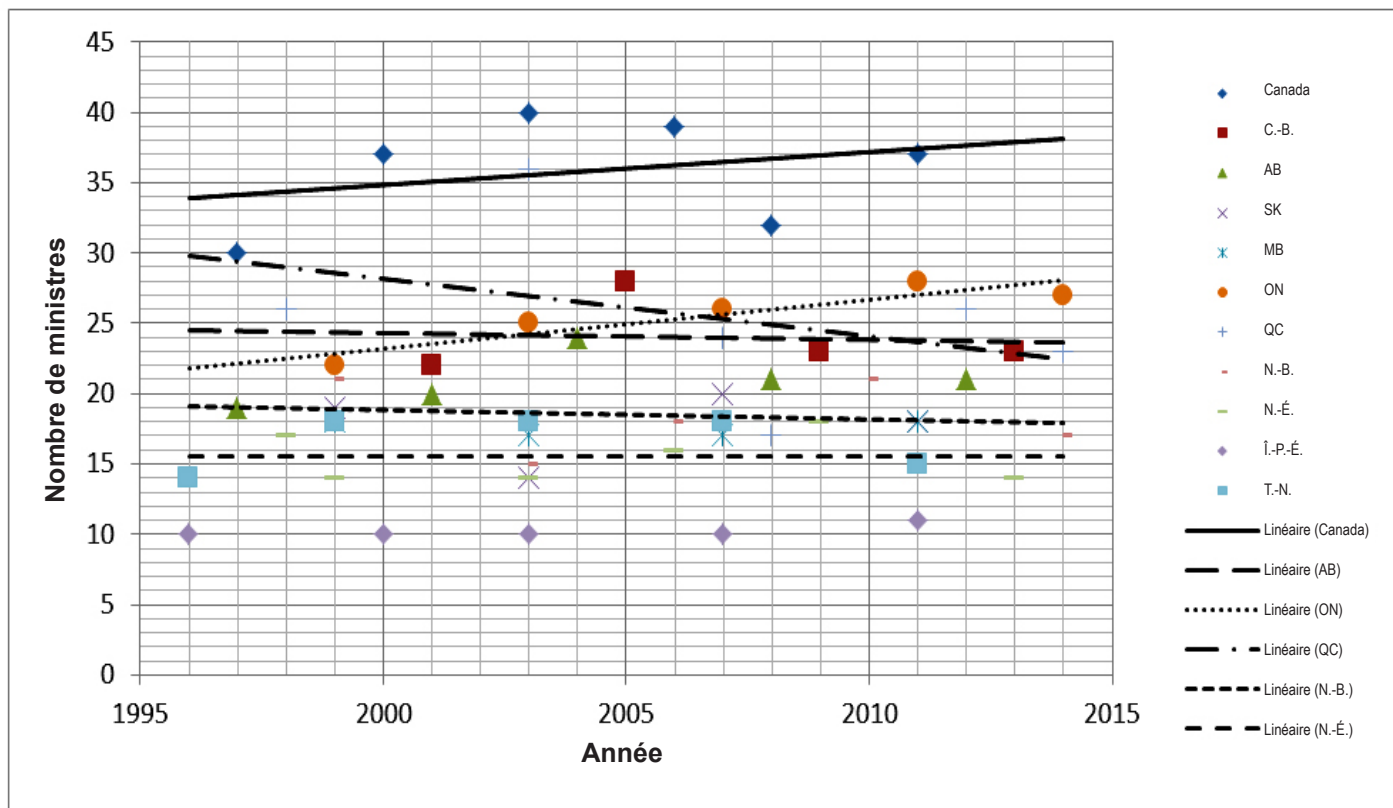


Figure 3 : Taille des cabinets à la dissolution (fin de gouvernement), 1995-2014



le laissent croire les tendances, en dehors du palier fédéral, l'évolution est assez graduelle ou non existante à l'exception d'une croissance dans certaines provinces (Alberta, de 17 à 24; Ontario, de 19 à 27; Québec, de 20 à 26) et d'une réduction considérable dans une autre (Nouveau-Brunswick, de 22 à 13).

La figure 3 montre l'évolution de la taille des cabinets fédéraux et provinciaux au Canada après une dissolution de 1995 à 2014. Comme le laissent croire les tendances, la taille de beaucoup de cabinets provinciaux est restée inchangée, alors que celle de plusieurs autres a augmenté (Canada, de 30 à 37; Ontario, de 22 à 27), diminué (Nouveau-Brunswick, de 21 à 17; Nouvelle-Écosse, de 17 à 14) ou augmenté puis diminué (Québec, de 26 à 36 à 23; Colombie-Britannique, de 22 à 28 à 23).

H2 : La taille des cabinets augmente pendant le gouvernement et elle diminue entre les gouvernements.

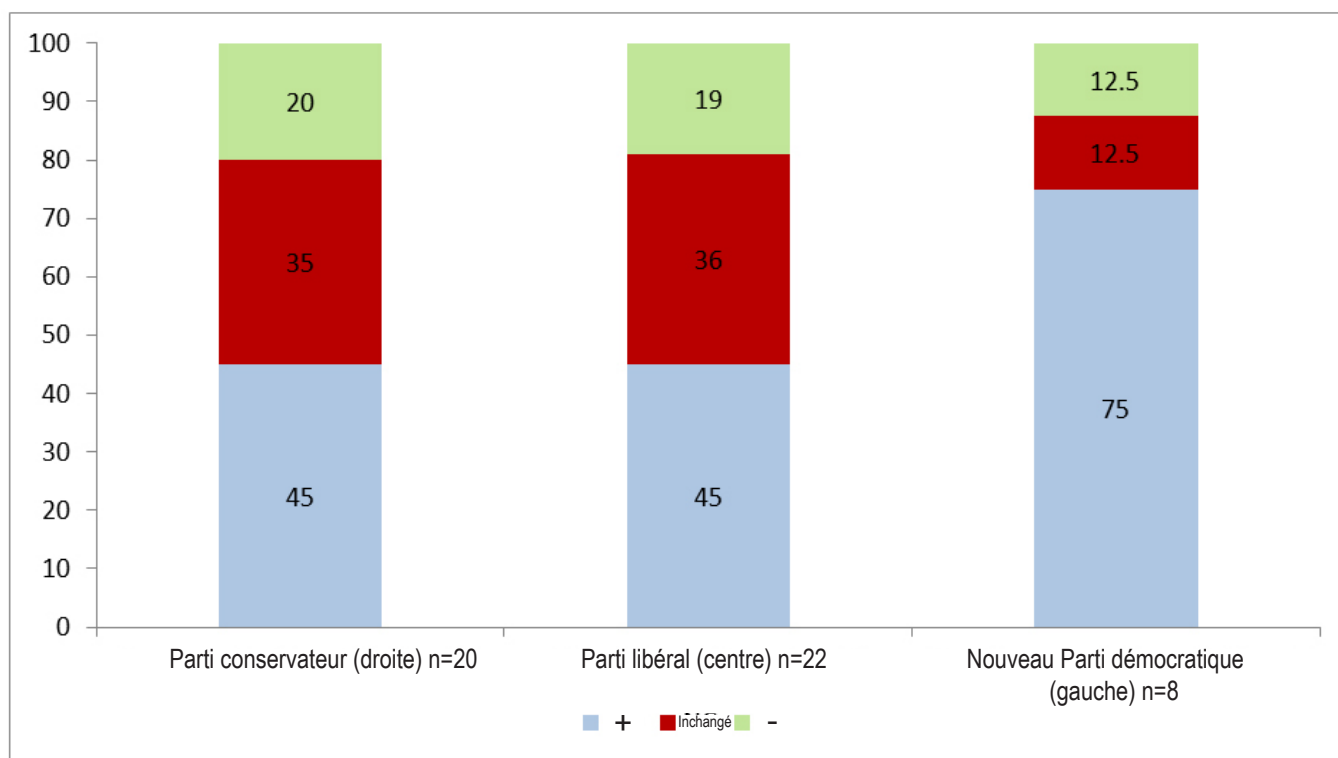
La deuxième hypothèse est celle de l'augmentation de la taille des cabinets pendant le gouvernement (entre les élections) et de sa diminution après les élections (entre les gouvernements). Pour la tester, des données sur la taille des cabinets avant et après les élections ont été recueillies auprès des gouvernements fédéraux et provinciaux entre 1993 et 2014.

La taille des cabinets a augmenté en moyenne de 7 % pendant le mandat des gouvernements, mais diminué en moyenne de 3 % entre les gouvernements. Si l'on prend les nouveaux gouvernements avec de nouveaux dirigeants, la taille des cabinets a encore plus diminué, soit en moyenne de 10 %. Cette constatation donne à penser que les nouveaux acteurs politiques sont plus susceptibles de présenter des idées de réforme institutionnelle. Les vieux routiers de la politique ont peut-être plus de mal à réduire la taille des cabinets parce qu'ils ont plus de liens historiques avec des membres de leur parti qu'ils pourraient récompenser par des portefeuilles ministériels.

H3 : La taille du cabinet augmente sous les gouvernements formés par des partis de centre gauche, reste la même sous les gouvernements formés par des partis du centre et diminue sous les gouvernements formés par des partis de centre droit.

Le parti au pouvoir est une autre variable qui peut influencer sur l'expansion ou la réduction de la taille des cabinets. On peut partir de l'hypothèse que les partis de droite chercheront à réduire la taille du gouvernement, alors que les partis de gauche chercheront à l'augmenter. Dans le système multipartite canadien (tant au fédéral qu'au provincial, si l'on exclut les particularités provinciales que sont le Saskatchewan Party et le Parti québécois), depuis 1993, trois partis ont remporté assez de sièges pour former des gouvernements : le

Figure 4 : Évolution des cabinets par parti pendant le mandat du gouvernement (gouvernements fédéraux et provinciaux), 1993-2014



Parti progressiste-conservateur (le Parti conservateur au palier fédéral), le Parti libéral et le Nouveau Parti démocratique. La plupart des observateurs politiques s'entendent pour dire que les partis se situent comme suit dans le spectre politique : le Parti progressiste-conservateur (droite), le Parti libéral (centre), le Nouveau Parti démocratique (gauche). La *figure 4* présente le pourcentage d'augmentation ou de diminution de la taille des cabinets, ou encore son statu quo, pour les partis au pouvoir au palier fédéral et provincial de 1993 à 2014. Le pourcentage de changement est calculé en se fondant sur l'évolution du nombre de ministres de l'assermentation à la dissolution du gouvernement. Sur 55 gouvernements (trois gouvernements du Parti québécois et deux du Saskatchewan Party ne sont pas inclus dans ce tableau), 20 étaient conservateurs ou progressistes-conservateurs, 22 étaient libéraux et 8 néodémocrates. Le nombre total de gouvernements au pouvoir (n) est particulièrement faible pour le NPD, mais les chiffres n'en révèlent pas moins quelques tendances intéressantes à l'expansion des cabinets pendant le mandat du gouvernement par parti au pouvoir.

Comme le montre la *figure 4*, dans le cas des gouvernements progressistes conservateurs ou conservateurs, la taille du cabinet a augmenté dans 45 % des gouvernements, n'a pas changé dans 35 % et a diminué dans 20 % des gouvernements. La situation est assez similaire dans le cas des gouvernements libéraux, puisque la taille du cabinet a augmenté dans 45 % des gouvernements, n'a pas changé dans 36 % et a diminué dans 19 % des gouvernements. Si l'évolution de la taille du cabinet est similaire dans les gouvernements de centre et de centre droit pendant un gouvernement, les gouvernements de gauche canadiens sont, en revanche, deux fois plus susceptibles d'augmenter la taille du cabinet. Dans le cas des gouvernements néodémocrates, on note une augmentation de la taille des cabinets dans 75 % des gouvernements, aucun changement dans 12,5 % et une diminution dans 12,5 % des gouvernements.

En conclusion, les principales constatations de cette étude sont les suivantes : 1) Si les cabinets fédéraux et provinciaux ont connu une expansion au fil du temps, en proportion des assemblées législatives, ce sont les provinces, et en particulier les petites provinces de l'Atlantique, qui ont proportionnellement les plus gros cabinets (p. ex. cabinet fédéral 12,7 %, contre Î.-P.-É. 40,7 %); 2) les cabinets fédéraux et provinciaux ont connu une expansion moyenne de 7 % pendant les mandats, mais ont diminué de 3 % en moyenne entre les mandats. Si l'on regarde les nouveaux gouvernements avec de nouveaux dirigeants, la taille des cabinets diminue encore plus, soit de 10 % en moyenne; 3) les cabinets ont pris de l'expansion pendant les mandats plus souvent sous les partis de centre gauche (75 % des cas) que du centre (45 % des cas) ou du centre droit (45 % des cas).

Analyse

Dans la première moitié du XX^e siècle, l'exécutif politique canadien a augmenté et évolué sans qu'on n'y prête guère attention. Il a fallu attendre les changements considérables apportés par le premier ministre Pierre Trudeau, et fait siens par le premier ministre Brian Mulroney, pour qu'une attention négative commence à influencer le discours sur la taille du cabinet et la croissance du cœur du gouvernement canadien. Pierre Trudeau a instauré ce qu'il est convenu d'appeler le « cabinet institutionnalisé », avec une myriade de nouveaux comités du Cabinet, et la « présidentialisation » de la fonction de premier ministre, avec une croissance accélérée du nombre de collaborateurs de son propre cabinet. Après Pierre Trudeau, Brian Mulroney a contribué à la croissance et à l'évolution du cœur du gouvernement en ajoutant au cabinet des ministres des chefs de cabinet à l'américaine. Ces deux mesures ont eu pour résultat de recentrer l'attention du public et des chercheurs sur l'exécutif politique et ont contribué pour finir à un inévitable contrecoup politique.

En 1993, plusieurs facteurs ont concouru à remettre en question la croissance du cœur du pouvoir. Tout d'abord, les positions idéologiques néolibérales sur les institutions politiques de certains partis critiquaient la croissance du gouvernement, tant en taille qu'en dépenses, qui durait depuis des décennies, et s'y opposaient. Ensuite, l'argument du « faire de la politique autrement » a commencé à s'imposer dans le discours politique dominant, les citoyens et les médias continuant de montrer moins de déférence que jamais à l'égard des acteurs politiques et de remettre en question les institutions politiques. Enfin, une nouvelle force politique canadienne, le Parti réformiste, jeune formation populiste régionale, partisan d'un gouvernement restreint, est devenu un parti politique concurrentiel, dont les idées allaient pousser les partis du centre (Parti progressiste conservateur, Parti libéral) vers la droite. Les progressistes-conservateurs et les libéraux n'ont pas tardé à chercher à adopter des idées du programme du Parti réformiste relatives à un gouvernement restreint, à l'équilibre budgétaire et à d'autres mesures d'austérité. Depuis lors, on s'intéresse de beaucoup plus près à la taille des cabinets fédéraux et provinciaux et, comme il est mentionné plus haut dans cet article, les acteurs politiques sont nombreux à appeler à un regroupement des ministères.

Ce que nous constatons corrobore l'idée que, souvent, les gouvernements prennent des mesures selon qu'ils sont nouvellement élus ou à mi-mandat, par exemple, et en fonction d'une position idéologique. Cependant, nous savons que, la construction et la composition du cabinet étant la prérogative du premier ministre, le débat sur la taille du cabinet n'est pas près de s'éteindre. Les

premiers ministres sont confrontés à de nombreuses pressions lorsqu'ils ont à bâtir un cabinet en tenant compte de la représentation, de préoccupations liées à la gestion et de l'image à donner du gouvernement. Force est de noter dans l'analyse de la taille des cabinets au Canada que les arguments reposent sur le coût financier ou politique. Le principal argument financier contre les cabinets pléthoriques est celui du coût du traitement, des avantages sociaux, des dépenses et des collaborateurs des ministres. Le principal argument politique contre les cabinets pléthoriques est celui de la perte d'examen par les simples députés dans les assemblées législatives canadiennes en raison de la promotion de députés d'arrière-ban au gouvernement.

Si le cabinet peut être emblématique de la taille du gouvernement, beaucoup oublient qu'il est *la force* du gouvernement à l'assemblée législative. Étant donné la discipline de parti marquée au Canada, il est facile d'oublier que les députés d'arrière-ban, du gouvernement et des partis d'opposition, sont là pour exiger des comptes au gouvernement (au cabinet). Donc, un gros cabinet n'est pas seulement un symbole, c'est aussi un grand nombre de députés qui contribuent à exercer un contrôle et un pouvoir à l'assemblée législative. Lorsque le cabinet est plus grand, il y a plus de membres du gouvernement et les simples députés sont moins nombreux à pouvoir exiger des comptes au cabinet. Le coût politique est nettement supérieur au coût financier, qui est régulièrement surestimé.

Quelle que soit l'importance du coût politique des gros cabinets, c'est sur leur coût financier que se concentre le discours politique sur leur taille. Pendant la campagne à la direction du Parti progressiste conservateur de 1993, le principal rival de Kim Campbell, Jean Charest, promettait de réduire le cabinet. Il expliquait que son regroupement ministériel permettrait d'économiser 6 milliards de dollars – chiffre qui aurait laissé perplexes les fonctionnaires³³. Le coût financier du traitement des ministres est un argument couramment invoqué pour justifier les regroupements ministériels. En 2008, on a fait valoir que l'ajout d'un ministre au cabinet coûterait au gouvernement fédéral 446 400 \$ en rémunération supplémentaire (sur des dépenses publiques fédérales totales d'environ 240 milliards de dollars)³⁴. Même à plus petite échelle, il est facile de contester que la réduction du cabinet entraîne des économies. Ainsi, en 2014, au Nouveau-Brunswick, un nouveau ministre coûte, traitement supplémentaire, indemnité d'automobile et collaborateurs compris, entre 116 078 \$ et 211 296 \$, ce qui représenterait dans les dépenses brutes de la province en 2013-2014 entre 0,001 et 0,003 % des coûts totaux.

En 2011, le premier ministre Harper, champion de l'équilibre budgétaire et de la réduction du gaspillage

de fonds publics, et ancien député du Parti réformiste, défendait en ces termes son cabinet de 39 ministres : « Il est important à mon sens de savoir quand on parle d'austérité que ce gouvernement a sensiblement réduit les budgets ministériels. La question n'est donc pas une question de coût. En fait, il s'agit de faire en sorte d'avoir un conseil des ministres largement représentatif du pays et qui utilise au mieux les talents personnels. Ce serait pour moi une erreur d'essayer d'avoir un plus petit cabinet qui utiliserait moins ces talents³⁵. » L'argument de Stephen Harper en faveur d'un cabinet comptant plus de membres reposait sur des termes normatifs, et cette justification reflète l'essentiel du discours sur la taille des cabinets au Canada.

L'élément normatif est significatif parce que même à l'époque où l'on mettait davantage l'accent sur la taille des cabinets, c'est-à-dire en 1993, les acteurs politiques importants se déclaraient sceptiques quant au réel intérêt d'en modifier la taille. En 1993, avant le regroupement ministériel ordonné par Kim Campbell, l'ancien ministre des Finances Donald Mazankowski soulignait ceci : « Nous avons affaire à quelque chose [la taille du cabinet] d'essentiellement symbolique³⁶. » Toute l'attention accordée à la taille des cabinets amène à se poser la question suivante : y a-t-il une tendance à l'expansion des exécutifs politiques au Canada? La réaction négative des médias, des partis d'opposition et des observateurs politiques à toute augmentation du nombre de ministres donne à penser que le palier fédéral et les provinces sont peut-être en pleine tendance à des exécutifs toujours croissants. Les résultats de cette étude portent à croire que si le nombre de ministres semble légèrement à la hausse, la situation est en fait plus nuancée. Lorsque l'on examinera la taille des cabinets à l'avenir, il serait bon de mettre l'accent sur trois éléments importants : 1) le rapport numérique entre cabinet et assemblée législative; 2) le moment de l'évolution de la taille des cabinets; et 3) le parti au pouvoir au moment de l'évolution de la taille des cabinets. En examinant ces variables, il sera possible de procéder à une analyse plus empirique et mieux resituée en contexte, au lieu de recourir à des arguments normatifs tels que « mieux vaut une taille réduite » ou « le gouvernement continue de prendre de l'ampleur ».

Notes

- 1 En réponse à la nouvelle, le député indépendant Brent Rathgeber (ancien conservateur et auteur du livre *Irresponsible Government*) a déposé un projet de loi d'initiative parlementaire visant à limiter le nombre de ministres et de ministres d'État à 26. Brent Rathgeber, « Smaller cabinet, better democracy », *National Post*, 1^{er} mai 2015.
- 2 Graham White. *Cabinets and First Ministers*, UBC Press, Vancouver, 2005. p. 145.

- 3 Graham White. « Big is Different From Little: On Taking Size Seriously in the Analysis of Canadian Governmental Institutions », *Administration publique du Canada*, vol. 33, n° 4, 1990, p. 53 [TRADUCTION].
- 4 Peter Aucoin, Mark Jarvis et Lori Turnbull. *Democratizing the Constitution: Reforming Responsible Government*, Emond Montgomery Publications, Toronto, 2011, pp. 118-119.
- 5 Indridi Indridason et Shaun Bowler. « Determinants of Cabinet Size », *European Journal of Political Research*, vol. 53, 2014.
- 6 Indridason et Bowler. « Determinants of Cabinet Size », p. 382.
- 7 Indridi Indridason et Christopher Kam. « Cabinet Reshuffles and Ministerial Drift », *British Journal of Political Science*, vol. 38, n° 4, 2008; M. J. Laver et K.A. Shepsle. *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996; Patrick Weller. « Inner Cabinets and Outer Ministers: Some Lessons from Australia and Britain », *Canadian Public Administration*, vol. 23, n° 4, 1980.
- 8 C.A. Schaltegger et L.P. Feld. « Do Large Cabinets Favor Large Governments? Evidence on the Fiscal Commons Problem for Swiss Cantons », *Journal of Public Economics*, vol. 93, n° 1-2, 2009; J. Wehner. « Cabinet structure and fiscal policy outcomes », *European Journal of Political Research*, vol. 49, n° 5, 2010.
- 9 J.R. Mallory. « Cabinet Government in Canada », *Political Studies*, vol. 2, n° 2, 1964; W.A. Matheson. *The Prime Minister and Cabinet*, Methuen, Toronto, 1976; Peter Aucoin et Herman Bakvis. « Consolidating Cabinet Portfolios: Australian Lessons for Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 36, n° 3, 1993.
- 10 White. « Big is Different from Little », p. 529.
- 11 Aucoin et Bakvis. « Consolidating Cabinet Portfolios », p. 393 [TRADUCTION].
- 12 David Docherty. *Legislatures*, Vancouver, UBC Press, 2005, p. 182 [TRADUCTION].
- 13 Aucoin et al. *Democratizing the Constitution*, p. 230 [TRADUCTION].
- 14 Jennifer Smith. « Ruling Small Worlds: Political Leadership in Atlantic Canada », dans Leslie Pal et David Taras (sous la dir.), *Prime Ministers and Premiers: Political Leadership and Public Policy in Canada*, Prentice-Hall Canada, Scarborough, 1988, p. 129 [TRADUCTION].
- 15 Christopher Dunn. « Premiers and Cabinets », dans Christopher Dunn (sous la dir.), *Provinces: Canadian Provincial Politics*, University of Toronto Press, Toronto, 2008, p. 223 [TRADUCTION].
- 16 Richard Van Loon et Michael S. Whittington. *The Canadian Political System: Environment, Structure and Process*, McGraw-Hill, Toronto, 1971, p. 355.
- 17 White. *Cabinets and First Ministers*, p. 145 [TRADUCTION].
- 18 W.L. Morton. « The Cabinet of 1867 », dans Frederick W. Gibson (sous la dir.), *Cabinet Formation and Bicultural Relations. Studies of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism*, vol. 6, Queen's Printer, Ottawa, 1970. p. 2 [TRADUCTION].
- 19 Morton. « The Cabinet of 1867 », p. 5
- 20 Morton. « The Cabinet of 1867 », p. 14.
- 21 Frederick W. Gibson. « The Cabinet of 1921 », dans Frederick W. Gibson (sous la dir.), *Cabinet Formation and Bicultural Relations. Studies of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism*, vol. 6, Queen's Printer, Ottawa, 1970. p. 76.
- 22 Morton. « The Cabinet of 1921 », p. 103.
- 23 Aucoin et Bakvis. « Consolidating Cabinet Portfolios »; Fred Schindeler. « The Prime Minister and the Cabinet: History and Development », dans Thomas Hockin (sous la dir.), *Apex of Power: The Prime Minister and Political Leadership in Canada. Second Edition*, Prentice-Hall of Canada, Scarborough, 1977; Matheson. *The Prime Minister and Cabinet*; Gregory Inwood. *Understanding Public Administration: An Introduction to Theory and Practice*, Prentice Hall Allyn and Bacon Canada, Toronto, 1999.
- 24 John Chenier. « Ministers of State to Assist: Weighing the Costs and the Benefits », *Administration publique du Canada*, vol. 28, n° 3, 1985, p. 400.
- 25 Herman Bakvis. *Regional Ministers: Power and Influence in the Canadian Cabinet*, University of Toronto Press, Toronto, 1991. p. 68.
- 26 Bakvis. *Regional Ministers*, p. 263.
- 27 Aucoin et Bakvis. « Consolidating Cabinet Portfolios », p. 393 [TRADUCTION].
- 28 Bernard Lord. « Opinion », *Times and Transcript*, 7 juin 2000; Chris Morris. « Grits Slam the Number of Deputies in Premier's Office », *Telegraph Journal*, 25 novembre 2010, p. A8 [TRADUCTION].
- 29 Nouvelle-Écosse, Cabinet du premier ministre. « News Release », 29 décembre 1999, <http://novascotia.ca/news/release/?id=20000217018> [TRADUCTION].
- 30 James Wood et Chris Varcoe. « Redford changes face of cabinet », *Calgary Herald*, 7 décembre 2013, p. A3 [TRADUCTION].
- 31 Tom Olsen. « Klein upsizes new Tory cabinet », *Calgary Herald*, 16 mars 2001, p. A1 [TRADUCTION].
- 32 Ian Bailey. « Monster cabinet good for B.C., says premier », *Vancouver Province*, 28 janvier 2004, p. A6 [TRADUCTION].
- 33 Jeffrey Simpson. « Cutting the cabinet is a good idea but it won't help the deficit », *The Globe and Mail*, 23 juin 1993, A20.
- 34 Andrew Mayeda. « New female MPs given cabinet jobs », *The Windsor Star*, 31 octobre 2008, p. A1.
- 35 Steven Rennie. « Cabinet costs soar, new salaries and perks total \$9M », *The Canadian Press*, 22 mai 2011 [TRADUCTION].
- 36 Aucoin et Bakvis. « Consolidating Cabinet Portfolios », p. 415 [TRADUCTION].