

**« Au-delà des antagonismes : Le Parlement
peut-il jouer un rôle d'orientation constructif? »**

**Centre d'études canadiennes de l'Université Mount Allison
Conférence de l'hiver 2005
Enquête sur la démocratie canadienne**

**En collaboration avec
le Groupe canadien d'étude des questions parlementaires**

**** Seul le texte prononcé fait foi***

Hugh Segal, président

Institut de recherche en politiques publiques

Le vendredi 11 mars 2005

12 h 45

Colline du Parlement

Le lancement des dix premiers livres sur le projet d'enquête sur la démocratie constitue un événement extrêmement important. Je suis honoré d'être ici aujourd'hui et de réfléchir avec vous sur certains des défis démocratiques auxquels nous sommes confrontés pendant cette période si intéressante.

Aujourd'hui, je n'aborderai pas la réforme électorale, la démocratie ou l'obligation de rendre des comptes. Ces thèmes sont importants et, comme beaucoup de personnes ici présentes le savent, l'IRPP en a traité d'une foule de façons ainsi que dans d'innombrables publications et colloques de recherche au cours des cinq dernières années ou plus.

J'aimerais réfléchir avec vous aujourd'hui sur l'absence d'idées ainsi que sur la tribune créative visant leur élaboration et discussion au sein de nos enceintes et pratiques parlementaires. Je crois que cette absence coûte cher au Canada et aux Canadiens. Au moment où le processus de réformes parlementaires et procédurales a lieu, je suis ici pour présenter la proposition selon laquelle nous avons besoin de faire de la place aux idées.

Par « idées et leur discussion », j'entends la discussion ouverte et engagée entre les parlementaires sur les idées liées aux politiques sociale, de défense, étrangère ou économique qui sont importantes pour les Canadiens et que ces derniers peuvent voir et entamer par eux-mêmes. Cette situation ne se présente pas souvent à la Colline du Parlement, pour des raisons qui ne sont pas attribuables aux parlementaires en soi, mais l'absence de ce type de discussion nuit au rôle et à l'objectif législatif ainsi qu'au bien-fondé de cette institution. Il existe des raisons structurelles pour lesquelles il n'y a pas beaucoup de discussion d'idées; bien qu'il soit possible de traiter ces raisons, elles touchent les fondements de la façon dont on planifie et organise les activités dans notre système parlementaire.

Tel que la Commission Lortie l'a précisé après l'élection générale de 1988, nos partis politiques manquent impérieusement d'engagement en ce qui concerne l'élaboration sérieuse de politiques et la promotion d'idées. Les sommes qu'ils dépensent dans des scrutins, leur organisation, leurs bureaux, leurs relations avec les médias, leurs sites Web, les tournées des dirigeants et les campagnes de financement dépassent largement les dépenses en politiques. Bien que les bureaux de recherche parlementaire aident le parti parlementaire à traiter les pressions de la Chambre, la période de questions et les comités permanents, leurs activités sont par définition ponctuelles et leur contribution, relativement superficielle. Pour la plupart, ils n'en sont pas responsables, puisqu'ils n'ont pas la capacité d'embaucher des économistes d'expérience ou des spécialistes en relations internationales ou en politique sociale; ils le font d'une façon très improvisée, comme des débutants.

Maintenant que nos partis sont largement dépendants des fonds publics, la notion selon laquelle ils ne devraient pas avoir d'obligations juridiques officielles à cet égard est actuellement assez stupéfiante. En Europe, le financement public est

accompagné d'obligations publiques. Il serait convenable que nous réfléchissions sur le type de cadre que nous pourrions et devrions mettre en œuvre.

Dans notre système constitutionnel, le Parlement du Canada est guidé en grande partie par le programme du gouvernement ou l'absence de programme, selon la dynamique du moment. La Période des questions est devenue inévitablement ce qu'elle est, quelle qu'elle soit; il ne s'agit pas d'idées, et ce, depuis de nombreuses décennies. En outre, la télévision n'a certainement pas aidé.

Alors que les fonctionnaires cherchent des idées de politiques et les élaborent pour les ministres en vue de soutenir diverses initiatives, ces idées sont généralement destinées au gouvernement du jour et se rendent rarement au Parlement, sauf si elles sont enterrées dans des lois ou des documents budgétaires – sur lesquels le vote et le parti que les parlementaires prennent définissent largement la nature du débat. Les bureaux de recherche produisent souvent des questions pour la Chambre ou le comité et la bureaucratie produit les réponses, tout ceci honorablement et de bonne foi sans aucun doute, mais quoi qu'il en soit, il ne s'agit pas d'échange d'idées.

On pourrait peut-être soutenir que le comité permanent favorise l'échange d'idées; cependant, il est très influencé par la dynamique au sein du comité, qu'il s'agisse d'approvisionnement, de l'adoption d'un projet de loi ou de questions à un ministère dans le cadre du processus d'examen du Budget des dépenses. On croit généralement que toute idée dont on discutera en Chambre devrait être préparée et gérée, administrée et coordonnée progressivement, sinon le système contradictoire principal sur lequel se fonde le Parlement serait d'une certaine façon menacé.

Je suis probablement la personne qui a le moins raison de vous faire la morale sur la partisanerie et ses excès. Que ce soit dans l'opposition, à Ottawa, ou dans le gouvernement de Queen's Park, mon rôle était généralement étroitement lié au mélange d'avantage politique et de partisanerie pour le parti et le gouvernement que j'ai servis. Même s'il existait des questions constitutionnelles et de politique étrangère pour lesquelles ce mélange n'était pas fondamental, dans de nombreuses autres questions, cette inclinaison partisane était primordiale. Je ne m'excuse pas pour cela, étant donné que mes activités au sein du gouvernement ont découlé de mes activités partisans au début de ma carrière. Cependant, même mes propres excès, ainsi que ceux des spécialistes de ma génération, n'excusent pas la complaisance actuelle.

Dans sa superbe monographie sur les assemblées législatives canadiennes, qui fait partie intégrante des travaux de l'Enquête sur la démocratie canadienne entamés aujourd'hui, David Docherty nous offre un indice très intéressant relativement à l'absence de discussion sur la politique lorsqu'il affirme: « [...] dans un système parlementaire, le pouvoir de tous les membres n'est pas équitable; par conséquent, la capacité de participer entièrement à la Chambre est asymétrique [...] En particulier, nous pouvons demander qui dirige l'assemblée. Est-ce que ce sont tous les membres ou ceux qui font partie du Cabinet qui ont la plus grande influence sur la politique? Ensuite, nous pouvons distinguer la capacité de participer, l'exercice du pouvoir de

l'administration de la Chambre, ainsi que les objectifs (directs et indirects) des positions d'autorité dans le domaine législatif [traduction] [...] » (Docherty, David C; *Legislatures*, UBC Press, 2005, p. 49). Selon Docherty, l'espoir d'accroître la participation à la politique repose sur les comités. Je suis d'accord, mais je ne pense pas que l'état actuel des comités et leur structure soient suffisants.

La structure du pouvoir essentielle aux activités du Parlement ne tend pas à atténuer les discussions créatives sur la politique. Les déclarations du gouvernement et les réponses de l'opposition sont écrites parfois de façon très hermétique. La Période des questions est à son meilleur lorsqu'elle porte sur l'étude minutieuse des problèmes passés ou actuels, mais non sur l'échange de fond concernant le futur. Le cycle des médias confirme ce cadre et pourrait, à certains égards, l'aggraver. La pression concurrentielle dans les médias, exposée si bien dans le remarquable travail de William Fox sur les médias (*Spinwars*, Key Porter), forcera ses acteurs principaux à se réunir autour des « vérités agréables » du jour ou à éviter toute recherche journalistique sur la politique réfléchie tournée vers l'avenir. Même si les groupes d'analystes font de leur mieux, ils ne peuvent que contribuer à élargir la portée des idées et des analyses existantes, mais ils ne possèdent aucun moyen d'influencer la mesure dans laquelle les parlementaires ou le processus parlementaire pourraient choisir de les examiner.

Bien qu'il soit possible que les comités parlementaires et en particulier les comités sénatoriaux parviennent à présenter des idées et des propositions au Parlement en vue de leur examen, il s'agit généralement d'inviter des spécialistes, des intervenants ou des défenseurs d'une cause ayant des positions arrêtées à témoigner devant les comités pour que leurs membres les comprennent et les évaluent. Il ne s'agit pas d'un débat sur les politiques si ouvert et libre ni d'un engagement créatif des parlementaires. Pour être honnête, une grande partie de la préparation des rapports de comités, la rédaction et la négociation, qui est généralement invisible au public, ne donne pas lieu à des discussions ni à des débats sérieux sur les politiques. Il est donc compréhensible que le public ne puisse pas y avoir accès. Dans ce sens strict, les débats sur les politiques qui se déroulent au caucus, qui sont souvent créatifs et très intenses, sont également gardés secrets; ils sont inéluctables, mais ils contribuent néanmoins plutôt à l'apparence aseptique de la politique du processus parlementaire ouvert. Il est extrêmement ironique que, bien que le Parlement serve à examiner minutieusement les dépenses et les activités du gouvernement, qui, lorsqu'elles sont combinées, constituent l'essence de la direction et de la mise en œuvre de la politique, les occasions ouvertes de discussions réelles sur les idées et les politiques sont rares.

J'accepte que, en raison de la nature contradictoire et partisane de la structure du Parlement, il y soit difficile de lancer des idées librement et d'en discuter ouvertement. Cependant, je crois encore que nous pouvons faire mieux et, plus important encore, si nous croyons à l'importance du Parlement, nous avons la tâche commune d'essayer.

Au moment où nous célébrons le XX^e anniversaire de la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada présidée par l'honorable

Donald S. Macdonald, ancien ministre de la Défense nationale et président de l'IRPP, nous n'avons qu'à réfléchir aux raisons pour lesquelles le vaste travail de recherche et d'élaboration de politiques que cette commission a effectué était si largement adopté par les principaux chercheurs et universitaires, ainsi que la raison pour laquelle le poids et le savoir du travail effectué demeurent si convaincants. Le premier ministre Trudeau a clairement conclu que, peu importe si les questions stratégiques urgentes auxquelles le Canada fait face progressaient, les commissions royales constituaient un bien meilleur endroit en vue de leur examen et élaboration que les comités parlementaires ou le Parlement même. Le sens conféré était et est toujours clair : si l'on souhaite une discussion sérieuse sur les politiques, c'est-à-dire une réflexion consciencieuse sur des idées, le Parlement constitue le dernier choix et les parlementaires, les dernières personnes à qui confier cette tâche. Le fait que ce jugement nous surprenne tous, comme il est évident, nous permettrait de faire une pause. Je pense également qu'il est extrêmement injuste envers les parlementaires.

Il n'existe, bien entendu, aucune solution facile pour régler cette situation, après une série de contraintes systémiques héritées au fil du temps. Après tout, le Parlement est composé de deux factions opposées qui reflètent ceux qui ont voté pour le gouvernement et ceux qui ne l'ont pas fait. La nature concurrentielle entre le débat et les promesses électorales constitue la façon dont la démocratie parlementaire s'exprime et se concrétise à la suite du vote des Canadiens. Aucun effort visant à diminuer artificiellement la nature essentielle de cet engagement ne devrait être déployé.

La question que nous devons traiter vise à savoir s'il existe des modifications ou des ajouts pouvant être apportés à certaines pratiques, conventions et procédures actuelles qui accroîtraient le rôle du Parlement dans les discussions sur la politique et l'étude d'idées qui amélioreraient leur fonction d'examen structurellement déjà en place.

Je crois qu'il en existe.

Le Parlement étudierait ouvertement davantage de livres verts et blancs à cet égard. Les prochaines révisions sur la défense et la politique étrangère constituent d'importantes occasions. Le comité qui étudie ces documents a la possibilité d'être créatif en assurant l'engagement et la discussion parlementaires ainsi qu'en invitant les parlementaires de tous les partis et des deux chambres, non seulement dans le but de réfléchir sur les idées présentées par le gouvernement, mais également de présenter leurs propres idées. La participation aux réunions de circonscription et aux assemblées générales sur ces importants documents devrait accroître la portée du Parlement dans ces domaines vitaux de politiques.

Dans des travaux effectués pour l'IRPP sur le conflit entre les décisions législatives du Parlement et les décisions judiciaires ultérieures fondées sur la *Charte canadienne des droits et libertés* dans des domaines très différents, tels que la publicité antitabac, les lois sur la protection des victimes de viol et les droits des homosexuels, la professeure Janet Hiebert de Queen's affirme que les parlementaires pourraient traiter

certains de ces conflits potentiels en établissant des comités de la Charte de la Chambre qui étudieraient les répercussions de la Charte sur toute proposition législative avant que la troisième lecture soit entreprise. Si l'on met la dure réalité de côté, c'est-à-dire que les parlementaires préféreraient peut-être éviter ce type de responsabilité explicite pour des raisons politiques, il vaut la peine de réfléchir à ce principe dans un contexte élargi de débat sur la politique. Si les comités permanents sont contraints par leur composition partisane ou par leurs calendriers relatifs aux budgets et à d'autres exigences, l'établissement de comités législatifs qui se concentreraient de façon précise sur des idées pour l'avenir ou des nouvelles politiques à une époque de changements pourrait en effet constituer une façon de raviver, de rafraîchir et d'encourager le débat et la discussion sur la politique. La plupart des cabinets comptent un comité des politiques et des priorités, alors pourquoi n'accepterions-nous pas que le Parlement ait un tel comité – qui pourrait réfléchir de façon globale, débattre ouvertement et véritablement se tourner vers l'avenir? Nous voulons certainement un système ouvert à la notion selon laquelle la qualité d'une idée, l'efficacité d'une politique et la nécessité d'adopter une nouvelle méthode sont considérées sur le fond plutôt qu'en fonction de l'origine de l'idée, soit un parti, un gouvernement ou un groupe d'intérêt.

Nous devons être francs envers les autres concernant la réalité d'un processus parlementaire dépourvu de ce type de motivations dans la majeure partie de la Chambre, la plupart du temps. Il faut être d'une honnêteté absolue relativement à un processus qui ne considère ce type de discussion qu'au sein des rangs des bureaucraties gouvernementales ou des groupes de réflexion. Il est en outre essentiel que nous soyons mutuellement francs sur le contexte médiatique dépourvu de toute motivation au-delà du sensationnalisme du journalisme politique.

Nous connaissons des parlementaires et des journalistes de toutes les croyances et médias qui constituent des exceptions au cadre structuraliste contradictoire qui contraint le Parlement et la façon de le couvrir, ce qui représente exactement la question que je soulève. La réflexion profonde sur la politique, c'est-à-dire la mise en œuvre d'une politique créative ne devrait pas constituer une exception. Il faut que nous trouvions des moyens pour qu'elle devienne une norme. Les réformes parlementaires proposées par le gouvernement Martin vont en ce sens, en allégeant dans une certaine mesure les contraintes partisans et contradictoires. Toutefois, le renforcement de la démocratie canadienne bénéficierait également de la création de tribunes parlementaires ainsi que d'occasions d'engagement habituelles favorisant la créativité, une nouvelle façon de voir les choses ainsi que les débats et les discussions honnêtes axés sur des politiques afin que la vitalité des discussions intellectuelles et communautaires du Canada soit bien reflétée au sein du Parlement.

En ce moment, les premiers ministres et les ministres des Finances des assemblées législatives et des Parlements de tout le Canada analysent de façon régulière leur caucus en vue du discours du Trône et des idées sur le budget. Grâce à M. Martin, le Comité permanent des finances a entrepris des discussions ouvertes sur les choix et les difficultés budgétaires.

Si nous nous rencontrons au cours de l'année, ne serait-il pas merveilleux de savoir qu'un nouveau comité permanent du Parlement – ainsi qu'un comité sénatorial parallèle – traitant des politiques et des priorités futures a été établi et que la discussion profonde, ouverte et engagée sur les politiques en constituait le fondement?

-30-