

GROUPE CANADIEN
D'ÉTUDES DES QUESTIONS
PARLEMENTAIRES



L'« APPROCHE DU GOUVERNEMENT
RESPONSABLE » ET SON EFFET SUR
LES ÉTUDES LÉGISLATIVES
CANADIENNES

Document préparé par :
Jonathan Malloy
Département de science politique
Université Carleton

**Groupe canadien
d'étude des questions
parlementaires**

Le Groupe canadien d'étude des questions parlementaires (GCÉQP) a été créé dans le but de réunir toutes les personnes qui s'intéressent aux institutions parlementaires et au processus législatif, afin de favoriser la compréhension et l'amélioration de ces institutions et de ce processus.

La constitution du Groupe prévoit entre autres l'organisation de conférences et de colloques à Ottawa et dans d'autres villes au Canada, la rédaction de publications et d'articles divers, la constitution de différents groupes de travail, la promotion et l'organisation de débats publics sur des questions parlementaires, la participation à des émissions de radio et de télévision, et le parrainage d'événements publics ou de toute autre activité éducative.

Toute personne qui s'intéresse aux institutions législatives canadiennes peut devenir membre du Groupe.

Pour devenir membre ou pour en savoir plus sur le Groupe, prière de s'adresser au secrétariat du Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, C.P. 660, Édifice de l'Ouest, Ottawa (Ontario) K1A 0A6. Tél. : (613) 943-1228, Fax : (613) 995-5357.

**Membres du comité
exécutif 2001-2002**

Présidente

Dianne Brydon

Vice-président

F. Leslie Seidle

Ancien président

Leo Doyle

Trésorière

Antonine Campbell

Secrétaire

James R. Robertson

Conseillers

William Cross

David Docherty

Jeff Heynen

Tranquillo Marrocco

Louis Massicotte

Charles Robert

Alexandria Sjöman

Jennifer Smith

INTRODUCTION

Voici le cinquième document du Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, *Perspectives parlementaires*. Lancée en 1998, la série Perspective est avant tout un moyen de diffuser des études réalisées par des universitaires et les réflexions de personnes qui s'intéressent de près aux thèmes abordés. Les documents sont proposés gracieusement aux membres du Groupe.

À la veille du 25^e anniversaire du Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, l'article de M. Malloy, professeur, constitue une réflexion opportune sur la façon dont les étudiants dans son domaine cernent leur analyse. Comme l'indique M. Malloy, on entend de plus en plus parler de la nécessité de procéder à une réforme parlementaire, surtout depuis les élections générales de 2000. La Chambre des communes est très active à ce sujet : elle a entrepris des discussions sérieuses et a pris des mesures concernant différents sujets allant de la sélection des présidents de comité à la modernisation de la chambre et de son lieu de travail.

Selon M. Malloy, la réforme parlementaire, qui a suscité un intérêt accru chez les politiciens et le public, n'a pas provoqué le même engouement chez les universitaires, qui semblent ne pas se préoccuper d'étudier nos institutions gouvernementales. Lorsqu'on compare la situation au Canada à celle d'autres pays comme les États-Unis, où les études sur le Congrès pullulent, et la Grande-Bretagne, où la réforme du Parlement de Westminster connaît un regain d'intérêt, on constate que les universitaires canadiens qui se penchent sur les études législatives sont peu nombreux et en voie de disparition.

Dans son article, M. Malloy propose une hypothèse difficile et controversée : peu d'universitaires effectuent des recherches sur le régime parlementaire canadien car ceux qui étudient déjà le domaine réfutent les nouvelles démarches. Ils prennent une position défensive et protègent trop facilement les concepts traditionnels de gouvernement responsable et sont peu enclins à accepter des études positives et empiriques sur les régimes parlementaires.

Afin d'encourager un plus grand nombre d'universitaires à étudier le Parlement et les assemblées législatives canadiennes, les universitaires devraient accueillir « les concepts alternatifs de la représentation et de l'imputabilité démocratique ». Nous aurions ainsi droit à des discussions animées sur le parlement et la réforme parlementaire, discussions qui reconnaissent l'apport des démarches traditionnelles mais acceptent également celui des nouvelles connaissances positivistes de la représentation.

Jonathan Malloy est professeur adjoint de science politique à l'Université Carleton. Ses recherches et son enseignement portent sur deux sujets : les assemblées législatives et l'administration publique. Son livre *Colliding Worlds: The Inherent Ambiguity of Government Agencies for Aboriginal and Women's Policy* sera publié en 2003 par les Presses de l'Université de Toronto dans le cadre de la nouvelle série IPAC sur la gestion publique.

L'« APPROCHE DU GOUVERNEMENT RESPONSABLE » ET SON EFFET SUR LES ÉTUDES LÉGISLATIVES CANADIENNES

Le Parlement est un domaine étonnamment sous-étudié en science politique canadienne. Aucune institution politique n'est plus en vue au pays, mais, depuis quelques années, elle retient l'attention de peu de chercheurs. En 1993, Atkinson et Thomas déclaraient s'inquiéter du fait que, « ces dernières années, l'étude du Parlement canadien a perdu une partie de son élan initial » et que « le Parlement ne présente peut-être plus le genre de défi intellectuel qui attirait les chercheurs des générations précédentes »¹. Près d'une décennie plus tard, leurs préoccupations restent plus valables que jamais, car l'étude du Parlement, et des législatures canadiennes en général, a encore régressé dans les années 1990.

Si les études faites au sujet de la représentation des femmes², des assemblées territoriales³ et des carrières législatives⁴ ont augmenté, on n'a pas l'impression qu'il existe un groupe engagé de chercheurs législatifs dans les universités canadiennes. Le nombre des chercheurs actifs semble avoir diminué et, en particulier, nous possédons très peu d'études universitaires récentes de la place globale du Parlement dans notre système politique, ni de nouvelles études savantes des assemblées provinciales et territoriales.

La carence des études législatives canadiennes est d'autant plus étonnante lorsqu'on la met en regard des discussions publiques toujours animées de la « réforme parlementaire ». Si celle-ci est un sujet de débat public perpétuel, la discussion a nettement augmenté depuis les élections fédérales de 2000. Mais on n'a pas l'impression qu'il en a été de même dans le monde universitaire, où l'on pourrait soit débattre les questions beaucoup plus en profondeur, soit leur donner des cadres et des dimensions entièrement nouveaux. En particulier, on n'a pas l'impression qu'il existe un programme solide et soutenu de recherche empirique positive sur les législatures canadiennes.

Dans le présent exposé, j'avance une raison majeure expliquant cette carence, à savoir la dominance d'une approche défensive des études législatives canadiennes, que j'appelle le « gouvernement responsable ». Cette approche a influencé et déterminé l'étude des législatures, et elle a détourné celle-ci de la recherche positive au profit de défenses normatives des pratiques existantes et des traditions passées. J'affirme dans les pages qui suivent qu'elle présente des défauts et que son caractère défensif et catégorique a, sans qu'on le veuille, suscité un ralentissement des études législatives canadiennes. En

¹Michael Atkinson et Paul Thomas, « Studying the Canadian Parliament », *Legislative Studies Quarterly* 18:3 (juin 1993), p. 423.

²Voir, entre autres ouvrages, Jane Arscott et Linda Trimble, dir., *In the Presence of Women: Representation in Canadian Governments* (Harcourt Brace, Toronto, 1997) et Manon Tremblay et Caroline Andrew, dir., *Women and Political Representation in Canadian Governments* (Presses de l'Université d'Ottawa, Ottawa, 1998).

³Graham White, « Westminster in the Arctic: The Adaptation of British Parliamentarism in the Northwest Territories », *Canadian Journal of Political Science* XXIV:3 (septembre 1991).

⁴David C. Docherty, *Mr. Smith Goes to Ottawa: Life in the House of Commons* (UBC Press, Vancouver, 1997).

particulier, sa confiance véhémement dans la souplesse du modèle de Westminster a, paradoxalement, presque paralysé l'étude des législatures canadiennes et leur réforme.

L'approche du gouvernement responsable

Dans leur examen de 1993, Atkinson et Thomas avaient fait remarquer que la plupart des études législatives canadiennes manquaient de bases théoriques avancées ou de contextes comparatifs. Contrairement aux chercheurs du Congrès américain et des parlements d'Europe occidentale, les chercheurs canadiens ont été sensiblement peu disposés à appliquer des modèles et des théories complexes à l'étude des législatures, ou incapables de le faire. Cela est probablement attribuable à plusieurs raisons connexes, dont le scepticisme général, en science politique canadienne, à l'égard de la modélisation abstraite et de la théorie formelle, l'hypothèse selon laquelle la dynamique nuancée et cachée des législatures canadiennes peut seulement être révélée et analysée par une recherche interprétative qualitative, et le sentiment considérable que les modèles établis pour d'autres systèmes ne se transposent pas bien dans le contexte canadien.

L'étude des législatures canadiennes s'est plutôt appuyée en grande partie sur une base normative qui souligne les points forts de notre système de gouvernement responsable. Cette « approche du gouvernement responsable » insiste sur l'évolution historique et organique du modèle parlementaire de Westminster. Elle souligne l'entremêlement des composantes et des traditions du Parlement et affirme avec force que le changement dans un domaine se répercute sur l'efficacité de tous les autres. Les institutions parlementaires ont évolué de manière si nuancée et si équilibrée que toute réforme importante, tout changement ou tout autre remaniement sapera ou détruira probablement l'ensemble. Dans la tradition des Dawson, Forsey et autres chercheurs classiques, cette approche insiste sur une « description richement étoffée » et, comme le disent Atkinson et Thomas, elle a « accepté la sagesse du parlementarisme centré sur l'exécutif » qui caractérise les législatures canadiennes⁵.

Le thème central de cette approche est son insistance sur le principe de *l'obligation de rendre des comptes* au moyen de séparations marquées entre le gouvernement et l'opposition. Les gouvernements disposant de majorités législatives ont le droit d'adopter les lois et de gérer les ministères comme ils l'entendent, mais ils doivent ensuite être tenus pleinement responsables de l'exercice de ce pouvoir. (D'où le principe de la responsabilité ministérielle complète, selon laquelle les ministres doivent être les seules personnes en vue à répondre des actes du gouvernement et à en rendre compte; les fonctionnaires rendent des comptes seulement aux ministres et uniquement en privé.) Les membres de l'opposition n'ont pas le droit de gouverner, et leur fonction consiste à tenir les gouvernements responsables au moyen de questions et de débats au sein des législatures, tout en se préparant à prendre le pouvoir si tel est le désir de l'électorat.

Comme on l'a signalé, l'approche du « gouvernement responsable » est fortement normative, en ce sens qu'elle tend à défendre, et même à exalter, les principes conservateurs de la solide discipline de parti et de l'autorité centralisée au sein des législatures canadiennes. Son insistance sur la clarté et l'obligation de rendre des comptes est incompatible avec les propositions d'assouplissement des nettes distinctions entre le gouvernement et l'opposition, entre les décideurs et les autres, et entre la responsabilité publique des ministres et l'anonymat des fonctionnaires. Par conséquent, la dynamique de cette approche tient en grande partie au fait qu'elle cible ce qu'elle considère comme des

⁵ Atkinson et Thomas, p. 424.

faits nouveaux et des tendances peu judicieuses – qu'ils soient réels ou simplement proposés – et qu'elle attire l'attention sur les points forts des pratiques actuelles ou historiques.

Les paramètres de cette approche, il faut le reconnaître, sont perméables et difficiles à établir. Par exemple, Atkinson et Thomas désignent l'ouvrage de C.E.S. Franks comme un élément de cette approche pro-Westminster non critique⁶; pourtant, Franks a ses propres critiques, et il peut être considéré comme l'un des partisans les plus modérés et les moins véhéments du « gouvernement responsable ». Il est difficile d'établir si Atkinson et Thomas eux-mêmes s'intègrent dans cette approche. Toutefois, mon propos n'est pas de classer les chercheurs, ni de reprendre simplement les observations d'Atkinson et de Thomas. Je veux plutôt souligner comment la majeure partie de la *dynamique* actuelle des études législatives canadiennes se trouve dans cette approche, et les résultats qui en découlent. Par sa dominance, le « gouvernement responsable » détermine le programme de recherche en insistant sur les catégories marquées et en transformant le domaine en une lutte entre les tenants du statu quo et ceux qui le « remanieraient ».

Je ne suis guère le premier à évoquer cette dominance. Mark Sproule-Jones a affirmé en 1984 que les études législatives canadiennes acceptaient et appuyaient sans le critiquer le système de gouvernement de Westminster, même si ses principes clés de « représentation populaire et d'efficacité administrative » étaient de plus en plus absents dans les faits⁷. Si beaucoup des arguments de Sproule-Jones au sujet de cette acceptation sans critique peuvent être réfutés et l'ont été, Atkinson et Thomas appuient en partie, pour leur part, son affirmation fondamentale selon laquelle une grande partie de l'« engouement intellectuel » pour le modèle de Westminster a nui à une analyse plus critique⁸.

Un trait particulier de l'approche est sa nature catégorique, c'est-à-dire une tendance aux distinctions marquées, aux classifications et aux assertions. Jennifer Smith fournit un exemple récent de cette catégorisation. Elle établit une distinction entre les réformateurs « modérés » et les réformateurs « radicaux » et affirme que « le gouvernement responsable est en effet la question qui divise les deux camps »⁹. Smith reproche au dernier groupe et, en particulier, aux éléments du Parti réformiste/Alliance canadienne, de ne pas reconnaître comment les changements radicaux – particulièrement les votes libres et la démocratie directe – perturberont l'équilibre soigneux du système actuel et entraîneront le chaos et un manque de responsabilité.

L'approche de Smith est typique du style du gouvernement responsable en ce sens qu'elle est déterminée à expliquer et à défendre le statu quo parce que, selon elle, la plupart des Canadiens, et d'ailleurs nombre de députés fédéraux et provinciaux, ne comprennent pas les principes de base du modèle de Westminster ni jusqu'à quel point il diffère du système de gouvernement des États-Unis. L'approche du gouvernement responsable prétend chercher à combattre l'ignorance et la confusion, conformément à l'esprit de l'argument de Franks selon lequel « le Parlement a plus besoin d'être compris que d'être réformé »¹⁰. Il faut par conséquent souligner les points forts du système et, en particulier, le fait qu'il est axé sur la responsabilité.

⁶ C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada* (University of Toronto Press, Toronto, 1987).

⁷ Mark Sproule-Jones, « The Enduring Colony: Political Institutions and Political Science in Canada », *Publius* 14 (1984).

⁸ Atkinson et Thomas, « Studying the Canadian Parliament », p. 423.

⁹ Jennifer Smith, « Democracy and the House of Commons at the Millennium », *Canadian Public Administration* 42:4 (hiver 1999), p. 309.

¹⁰ C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, p. 261.

Un grand nombre de preuves révèlent certainement que les citoyens comme les députés ont des attentes irréalistes à l'égard des capacités actuelles du Parlement, et qu'ils oublient souvent les fonctions qu'il accomplit bien¹¹. Toutefois, ce manque de compréhension complète ne signifie pas que les critiques du système sont inopportunes. En fait, si tant de personnes ne saisissent pas bien les mystères du système, c'est peut-être qu'il est lui-même défectueux.

L'approche du gouvernement responsable exige dans une mesure étonnante que les Canadiens fassent la distinction entre les pratiques symboliques et les pratiques réelles. Comme l'affirme Lisa Young, « les partis sont l'unité fondamentale au sein du système politique, et pourtant, le système électoral et le fonctionnement officiel du Parlement sont fondés sur la fiction selon laquelle les députés possèdent individuellement assez d'autonomie pour représenter efficacement les intérêts et les opinions de leurs électeurs »¹². Le système de Westminster et les autres monarchies constitutionnelles s'appuient depuis longtemps sur un certain degré de « fiction »¹³ – notons à ce propos l'opposition faite par Bagehot entre les catégories d'institutions « dignes » et celles qui sont « efficaces » –, mais le symbolisme est allé au-delà des autorités non élues pour englober les élus et devenir, selon l'expression de Young, « une disjonction (...) inhérente à la pratique canadienne du gouvernement responsable »¹⁴. L'approche du gouvernement responsable minimise les réalités brutales de la discipline de parti, de la dominance de l'exécutif et de l'inutilité presque totale du débat en soutenant que les députés jouissent d'une autonomie et d'une influence suffisantes. Toutefois, comme je le signale plus loin, cela est peut-être, en fait, une « fiction ».

L'absence d'autres théories

Pourquoi l'approche du gouvernement responsable domine-t-elle les études législatives canadiennes ? La principale raison est l'échec, précité, de théories concurrentes des études législatives à s'implanter au Canada. Les chercheurs ont certainement recherché des cadres plus positifs pour structurer la recherche empirique, ou simplement d'autres conceptions sur lesquelles fonder de nouveaux débats, mais sans grand succès.

Le déclin des approches de l'institutionnalisation fournit un exemple des limites des théories antérieures. Dans une étude réalisée en 1980, Atkinson et White ont appliqué aux législatures provinciales le modèle de l'institutionnalisation législative élaboré par Nelson Polsby¹⁵. (Ce modèle est également manifeste dans l'étude de la législature de l'Ontario effectuée plus tard par White¹⁶.) L'approche de Polsby s'appuie sur les concepts fondamentaux de la théorie de l'organisation qui mesurent la relation et l'autonomie d'une

¹¹ Voir J. Malloy, « Bridging the Gap between Expectations and Reality in Parliamentary Committees: The Case of the 1989 GST Inquiry », *Canadian Public Administration* 36:3 (automne 1996).

¹² Lisa Young, « Value Clash: Parliament and Citizens After 150 years of Responsible Government », dans Leslie Seidle et Louis Massicotte, dir., *Le point sur 150 ans de gouvernement responsable au Canada* (Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, Ottawa, 1998), p. 106.

¹³ Young, p. 106.

¹⁴ Young, p. 106.

¹⁵ Michael Atkinson et Graham White, « The Development of Provincial Legislatures », dans Harold Clarke et coll., dir., *Parliament, Policy and Representation* (Methuen, Toronto, 1980), et voir, par exemple, Nelson Polsby, « Legislatures », dans Fred I. Greenstein et Nelson Polsby, dir., *Handbook of Political Science*, 5 (Addison-Wesley, Reading, MA, 1975).

¹⁶ Graham White, *The Ontario Legislature: A Political Analysis* (University of Toronto Press, Toronto, 1989).

organisation (la législature) par rapport à son environnement (le système politique, y compris l'exécutif). Elle place les législatures sur un continuum qui montre jusqu'à quel point la législature est devenue institutionnalisée, c'est-à-dire indépendante de son environnement. L'institutionnalisation est mesurée à l'aide de divers indicateurs du développement et de l'autonomie de la législature, dont le pourcentage de ses membres à plein temps, la taille du personnel et d'autres ressources, et l'élaboration d'un système de comités et d'autres aspects de la spécialisation et de la participation des députés.

Comme l'ont constaté Atkinson et White, l'approche de l'institutionnalisation est utile pour dresser un tableau comparatif des assemblées provinciales et de leur évolution, dans les années 1960, 1970 et 1980, du statut d'organismes à temps partiel à celui d'organismes en grande partie à plein temps. L'augmentation de la rémunération et des ressources et l'établissement de comités spécialisés constituent des mesures utiles et objectives du profil de croissance des législatures canadiennes à l'époque actuelle.

Mais l'approche de l'institutionnalisation semble être parvenue à une impasse dans les années 1990 parce qu'elle n'offrait plus un cadre utile pour examiner ce qui se produisait dans les législatures. Cette approche donne à entendre que les législatures évolueront sur un continuum pour devenir, au lieu d'« arènes » dominées par l'exécutif, des corps « transformatifs » plus autonomes. Mais cela ne s'est pas produit. En effet, si la rémunération, les ressources et la charge de travail des députés canadiens ont changé de façon spectaculaire depuis les années 1960, l'évolution de leur pouvoir et de leur influence réels, tout en étant importante, a été loin d'être aussi frappante. L'exécutif continue de dominer, les partis sont toujours aussi disciplinés, et les législatures ont certainement peu la capacité de « transformer » les politiques et la législation – au niveau tant fédéral que provincial.

En un mot, l'approche de l'institutionnalisation a aidé à suivre l'évolution organisationnelle des législatures, mais elle semble avoir atteint ses limites. Un modèle conçu pour les législatures américaines et un système de séparation des pouvoirs ont en grande mesure été incapables de considérer une législature très professionnelle qui se distingue administrativement de l'exécutif, mais dont le programme et le vote restent presque complètement dominés par le gouvernement et les chefs de parti.

De même, d'autres théories et approches empiriques ont perdu leur élan, ou n'en ont jamais eu beaucoup, pour des raisons semblables tenant à la difficulté d'appliquer leurs concepts et leurs outils au contexte canadien. Les études du comportement des députés en matière de vote ne sont pas très fructueuses, car l'appartenance à un parti explique pratiquement tous les votes au sein des législatures canadiennes – même plus que dans les autres systèmes moulés sur le modèle de Westminster¹⁷. Par ailleurs, une grande partie des travaux innovateurs effectués récemment sur les législatures européennes ont été axés sur la dynamique des coalitions parlementaires officielles, qui sont extrêmement rares au Canada¹⁸. (Toutefois, je mentionne plus loin certaines idées possibles tirées de cette littérature générale.)

Cela ne veut pas dire que l'approche du gouvernement responsable a une emprise exclusive sur le domaine. Les travaux de David Docherty en particulier ont apporté une

¹⁷ L'exception des votes libres a suscité certaines études. Voir L. Marvin Overby, « Free Voting in a Provincial Parliament: The Case of 'Same-Sex' Legislation in Ontario, 1994 », *Journal of Legislative Studies* 2:3 (1996).

¹⁸ Voir, par exemple, Kenneth Shepsle et Michael Laver, *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies* (Cambridge, Cambridge University Press, 1996).

optique empirique dont on avait grand besoin, en suivant la carrière de députés fédéraux et leurs processus de socialisation à la Chambre des communes¹⁹. Contrairement aux vagues de recherche antérieures, qui cherchaient en grande partie à appliquer des instruments de recherche américains aux systèmes canadiens dominés par les partis, cette recherche est conçue pour le contexte canadien, et elle cherche spécialement à expliquer les particularités des schèmes de carrière des députés canadiens. Et, au lieu de présenter des arguments normatifs à propos d'un modèle législatif idéal, Docherty demande « comment les dispositions institutionnelles actuelles influent sur les attitudes de politiciens particuliers à l'égard de leur emploi et de leurs décisions en matière de carrière »²⁰. Les données résultantes sont très utiles à la fois aux partisans et aux détracteurs de l'argument du gouvernement responsable, car elles apportent un appui empirique aux deux points de vue.

Les points de vue sexiste et féministe sont un autre domaine de force encourageant²¹. Les ouvrages sur les femmes députés et, de façon plus générale, sur la compréhension du comportement législatif selon les sexes, fournissent de nouvelles opinions rafraîchissantes qui contrastent beaucoup avec l'approche du gouvernement responsable. Ces chercheurs forment un élément important de la communauté des chercheurs *sur* les législatures. Toutefois, ils ne se classent peut-être pas eux-mêmes dans la *communauté de la recherche législative*, car leur point de départ est généralement non pas un intérêt global pour les institutions législatives, mais plutôt un intérêt pour la représentation politique d'ensemble des femmes dans différentes institutions, dont les partis politiques et la bureaucratie. Ces chercheurs sont donc moins définis ou influencés par la tradition du gouvernement responsable lorsqu'ils cherchent à pénétrer le fonctionnement des législatures selon les sexes, et leurs travaux peuvent réorienter notre compréhension du comportement législatif en soulignant différentes conceptions de la responsabilité, de la discipline et de la représentation.

Par contre, comme ils sont en marge du courant dominant du gouvernement responsable, l'interaction et le dialogue avec celui-ci sont étonnamment minimes. Même si les deux groupes ont une forte tendance normative, le débat entre eux est limité sur des questions clés comme celle de savoir si les femmes députés devraient s'efforcer davantage de collaborer au-delà des lignes des partis²². Ce manque de participation et de dialogue soutenu explique peut-être pourquoi les études portant particulièrement sur les femmes *députés* ont diminué au Canada, après avoir connu une explosion au milieu des années 1990. Même si ces études ont beaucoup accru notre compréhension de la représentation politique au Canada, elles ne se sont pas insérées complètement dans la communauté de la recherche législative canadienne et, en particulier, elles n'ont pas beaucoup influencé les opinions du courant dominant ni sa compréhension de la dynamique législative.

Ainsi, malgré les développements susmentionnés, l'étude des législatures canadiennes est toujours dominée par l'approche du « gouvernement responsable ». Celle-ci détermine les compréhensions et les points de vue en insistant sur les explications défensives plutôt que sur l'examen empirique ouvert. Dans les sections qui suivent,

¹⁹ Voir en particulier Docherty, *Mr. Smith Goes to Ottawa*.

²⁰ Docherty, p. 6.

²¹ En plus des collections citées précédemment, voir, entre autres ouvrages, Manon Tremblay, « Do Female MPs Substantively Represent Women? A Study of Legislative Behaviour in Canada's 35th Parliament » *Canadian Journal of Political Science* XXXI:3 (septembre 1998).

²² Il y a, bien sûr, des exceptions, comme Lisa Young, dont l'ouvrage, « Value Clash », est cité plus haut.

j'aborde plus directement cette approche et j'examine certains de ses défauts ainsi que la façon dont elle continue d'influencer les études législatives canadiennes.

En quoi exactement le gouvernement responsable est-il défectueux ?

Les arguments de l'approche du gouvernement responsable présentent deux problèmes centraux. Les voici rapidement. Premièrement, beaucoup de ses principes clés sont cachés et difficiles à vérifier. Elle affirme que les députés ont de l'influence, mais seulement dans les coulisses, dans l'exercice d'activités privées comme les travaux du caucus, et elle présente la discipline de parti comme une règle en grande partie auto-imposée, qui procède d'intérêts communs et de la solidarité, plutôt que de la coercition. C'est peut-être le cas, mais cela est difficile à prouver ou à réfuter. Cependant, l'argument du gouvernement responsable adopte généralement l'opinion optimiste, mais impossible à prouver, selon laquelle les députés – qui semblent impuissants en public – ont une influence considérable dans les coulisses, et il écarte les interprétations plus pessimistes.

Le second problème, connexe, est que l'approche insiste tellement sur l'obligation de rendre des comptes qu'elle paraît sous-estimer d'autres principes de représentation et de réponse aux désirs de l'électorat. On appuie fermement la dominance de l'exécutif et la discipline de parti – qui ne sont pas aussi puissantes qu'elles le paraissent de toute façon, d'après la remarque ci-dessus – parce qu'elles créent des cadres de responsabilité publique clairs. Mais on semble moins s'inquiéter du prix de cette dominance et de cette discipline pour la représentation des Canadiens, ou pour les dispositions permettant à ceux-ci d'exiger des comptes de leurs gouvernements. Je me reporte à l'examen de la discipline de parti que fait Smith pour illustrer le premier problème²³. Elle justifie l'effet de la discipline de parti sur la représentation d'intérêts individuels en affirmant que les partis politiques et, en particulier, les caucus parlementaires, sont des corps inclusifs. Essentiellement, elle soutient (1) que les députés choisissent de se présenter dans le cadre du programme général d'un parti, se déclarant par là d'accord avec les principes de ce parti, et (2) que les caucus des partis fournissent des tribunes suffisantes pour débattre et concilier différentes opinions à l'intérieur du programme de base, de sorte que (3) il est tout à fait raisonnable de s'attendre à ce que les députés maintiennent la discipline en public à la suite du processus de conciliation du caucus.

Cela donne trop d'importance à la solidarité des partis politiques au sein d'une nation remarquablement variée. Il est certes raisonnable de dire que les députés devraient avoir un certain respect pour l'étiquette du parti sous la bannière duquel ils se sont présentés, mais il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce qu'ils soient d'accord avec toutes ses orientations, compte tenu, en particulier, de la malléabilité historique des partis gouvernants au Canada. Même les partis plus solidement organisés, comme le NPD, incarnent différents points de vue idéologiques et géographiques, et les députés ne peuvent que refléter cette diversité.

Comme on l'a signalé, l'argument du gouvernement responsable contourne cela en affirmant que les caucus de parti fournissent aux députés des tribunes suffisantes pour négocier et faire des compromis en privé, après quoi la discipline est imposée. Smith insiste donc beaucoup sur le « processus de conciliation » des caucus de parti, qu'elle présente comme des séances relativement équitables au cours desquelles on concilie les différentes opinions des députés, de sorte que « les décisions sont prises lors des réunions du caucus du parti »²⁴.

²³ Smith, « Democracy and the House of Commons ».

²⁴ Smith, « Democracy and the House of Commons », p. 413.

Mais c'est là une évaluation très optimiste de ce que la plupart des gens considéreraient comme le tableau mixte de la démocratie des caucus de parti. Le principal spécialiste de la question des caucus canadiens, Paul Thomas, déclare que ceux-ci sont des institutions « très humaines et très fluides », dont la dynamique est influencée par de nombreuses variables, et que « les généralisations au sujet des caucus de parti sont, au mieux, hasardeuses et, au pire, inopportunes et trompeuses »²⁵. Si l'ouvrage de Thomas corrobore l'argument de Smith en montrant que les caucus sont effectivement plus influents que ne l'indiquent les doléances de députés mécontents, leurs pouvoirs décisionnels exacts restent nébuleux et limités. Thomas écrit que les caucus ont un « veto latent » qui peut « souligner des préoccupations » et signaler des questions particulièrement litigieuses, mais dont l'effet est très limité pour ce qui est de mettre en train de nouveaux projets ou d'influencer autrement le programme de leur parti²⁶.

En un mot, l'argument selon lequel les caucus procurent une tribune de conciliation et de compromis suffisante repose sur une hypothèse plutôt obscure. C'est néanmoins un principe fondamental de l'approche du gouvernement responsable, qui justifie et exalte une stricte discipline de parti parce que celle-ci maintient les compromis conclus en privé entre des personnes de même opinion. Mais les preuves de compromis vraiment mutuels sont, au mieux, contradictoires. En effet, si nous pouvons être induits en erreur par les doléances publiques de certains députés qui semblent perpétuellement mécontents de leur caucus, il est difficile d'admettre que le rôle des caucus touchant la prise de décision est aussi fondamental que Smith et d'autres le donnent à entendre. Cet argument ne peut être vérifié de toute façon, car, en fin de compte, notre information sur les caucus est de seconde main et très anecdotique. Les sondages peuvent révéler les impressions qu'ont les députés du pouvoir décisionnel des caucus²⁷, mais ils ne peuvent fournir de données claires et objectives sur ce qui s'y produit réellement.

Smith et les autres ne soutiennent pas que le caucus est ou devrait être l'organe principal de représentation et de décision. Comme je l'ai mentionné, l'approche du gouvernement responsable donne beaucoup d'importance à l'*obligation de rendre des comptes*, de sorte que l'action et le pouvoir réels sont fermement concentrés entre les mains de l'exécutif, de même que la responsabilité d'exercer ce pouvoir. Par conséquent, l'organe principal de représentation et de décision reste le Cabinet, présidé par le premier ministre (fédéral ou provincial). Cela nous amène au deuxième problème signalé plus haut, soit la trop grande importance donnée à l'*obligation de rendre des comptes*.

Les défenseurs du gouvernement responsable soutiennent qu'il faut donner aux partis gouvernants la responsabilité de gouverner et leur accorder un délai raisonnable pour créer leur programme et le mettre en oeuvre, après quoi les électeurs portent un jugement sur le tout. L'accent est mis sur la reddition de comptes complète, c'est-à-dire que l'électorat juge de l'ensemble des réalisations d'un gouvernement seulement au moment des élections. Cette approche est très circonspecte à l'égard des votes libres, des comités trop autonomes ou de l'octroi aux députés de la permission de sonder les électeurs pour déterminer leur intention de vote, car toutes ces choses brouillent l'obligation de rendre compte des résultats. Le fait d'admettre de telles failles dans le système obscurcit la

²⁵ Paul Thomas, « Caucus and Representation in Canada », *Parliamentary Perspectives* (Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, Ottawa, 1997), p. 3.

²⁶ Paul Thomas, « Parties in Parliament: The Role of Party Caucuses », dans Brian Tanguay et Alain-G. Gagnon, dir., *Canadian Parties in Transition* (deuxième édition) (Nelson, Toronto, 1996), p. 265.

²⁷ Voir en particulier Docherty, *Mr. Smith Goes to Ottawa*.

responsabilité dernière des résultats des politiques et rend celui-ci vulnérable à des acteurs clés qui acquièrent une influence injustifiée sans avoir la responsabilité des résultats, comme cela se produit au Congrès américain. Seule la concentration du pouvoir, alliée à la discipline de parti, permettra aux gouvernements d'établir des politiques nationales dont ils seront ensuite tenus pleinement responsables. La responsabilité est maintenue à long terme au moyen des élections et, à court terme, par la présence d'un gouvernement en attente, qui assure un examen et pose des questions de façon régulière.

Mais cette concentration du pouvoir assure-t-elle réellement la responsabilité en politique canadienne ? Les chercheurs soulignent depuis longtemps l'insuccès des partis de l'opposition fédérale à offrir des solutions de rechange fortes et durables face à la domination du Parti libéral du Canada. Les groupes de l'opposition au Parlement considèrent que leur rôle consiste à « faire de l'obstruction et à retarder les travaux »²⁸ plutôt qu'à examiner minutieusement les politiques et à proposer des solutions de rechange de fond au choix des électeurs. S'il existe une place pour les attermolements et le théâtre, ils sont devenus la fonction de base des partis d'opposition canadiens, aux dépens d'une recherche sérieuse et de politiques de rechange complètes. La grande fragmentation de l'opposition qui a suivi les élections de 1993 fournit simplement un exemple extrême de la façon dont nos parlements présentent souvent non pas un système bipartite fort mettant en présence le gouvernement et son remplaçant éventuel, mais un parti gouvernant dominant qui fait face à une opposition désorganisée et réactive. On ne trouve pas de déséquilibres aussi extrêmes dans la plupart des provinces, mais leurs partis d'opposition donnent rarement un exemple meilleur que leurs homologues fédéraux.

L'idéal du gouvernement responsable établit clairement qui doit répondre des résultats législatifs et stratégiques, mais aux dépens d'une souplesse et d'une réponse véritables. Comme le gouvernement responsable insiste sur la concentration du pouvoir exécutif, les gouvernements et les premiers ministres possèdent des pouvoirs remarquables. Néanmoins, au Canada, ils ne font souvent face à aucune menace sérieuse au moment des élections. (Je tiens à souligner de nouveau que cela ne se limite pas à la situation qui existe depuis 1993; il s'agit d'un problème de longue date, reconnu par Franks, par exemple, dans son ouvrage de 1987.) L'expérience de Stockwell Day en 2001 et celle de Jean Chrétien en 2002 montrent que les chefs de parti ne sont pas à l'abri des révoltes au sein de leur propre caucus, mais le manque de mécanismes clairs pour défier des leaders rend toute transition extrêmement compliquée et longue par comparaison avec les transitions effectuées dans au moins quelques-uns des autres systèmes moulés sur le modèle de Westminster. Les dispositions constitutionnelles canadiennes sont profondément ancrées dans des façons de faire qui renforcent l'autorité des chefs de parti et, en particulier, des premiers ministres.

Les avocats du gouvernement responsable déclarent que les partis politiques et les électeurs sont eux-mêmes responsables de cette situation – qu'ils se sont attirée, par exemple, en créant des systèmes complexes et lourds pour l'élection des chefs de parti et en négligeant l'élaboration des politiques – et qu'elle n'est pas attribuable au système de séparations disciplinées entre le gouvernement et l'opposition. Mais on pourrait également soutenir que le système est le problème, car il n'a pas réussi à s'adapter à l'évolution des partis politiques fédéraux, qui a délaissé le système bipartite dirigé par les élites du XIX^e siècle. Rien n'indique non plus que le système, avec l'accent qu'il met sur la responsabilité complète, puisse répondre à la désaffection et au mécontentement croissants

²⁸ Franks, *The Parliament of Canada*, p. 47.

des citoyens, ni permettre suffisamment aux députés de représenter des opinions qui ne cadrent pas bien avec la politique de leur parti.

Parce que le gouvernement responsable donne autant d'importance à la responsabilité, d'autres valeurs de représentation et de réponse aux attentes des citoyens souffrent. En particulier, les groupes et les voix qui ne sont pas au diapason du parti gouvernant dominant n'ont pas d'influence, et les citoyens n'ont qu'un mécanisme réel pour exprimer leur mécontentement : un bulletin de vote unique toutes les quelques années. N'est-il pas possible de donner plus de latitude aux députés à titre individuel et de créer d'autres exutoires pour la désaffection des citoyens sans détruire complètement le principe du gouvernement responsable et tenu de rendre des comptes ?

L'approche du gouvernement responsable ne s'oppose pas complètement aux votes libres, à l'existence de comités influents ni à d'autres genres de réformes. Mais la responsabilité assurée par la discipline est si nettement prépondérante que l'effet des réformes serait minimal. Les réformes des années 1980 inspirées par les travaux du comité McGrath montrent comment des réformes modérées produisent des résultats encore plus modérés, car la discipline de parti reste prépondérante et écrasante. À moins que cette discipline ne soit contestée et ébranlée directement, la situation des gouvernements puissants faisant face à une opposition faible continuera d'être la norme. Le système est *responsable* en ce sens qu'il clarifie la responsabilité des résultats; mais il offre aux citoyens peu de possibilités officielles d'exercer effectivement leur pouvoir et de porter des jugements directement ou par l'entremise de leurs députés respectifs. Cependant, l'approche du gouvernement responsable continue de souligner la nécessité de la discipline de parti pour assurer une responsabilité absolument claire. Cette rigidité empêche l'évolution d'aspects plus sensibles, qui tiennent compte des réalités du système de partis et des demandes des citoyens sans détruire la responsabilité fondamentale des résultats d'ensemble.

Les arguments qui précèdent ne sont, bien sûr, pas sans failles eux-mêmes, et je n'ai exposé ni l'argument du gouvernement responsable ni mes réfutations avec tout le détail qu'ils exigent réellement. Toutefois, mon objectif est simplement de soulever certaines préoccupations fondamentales au sujet de la *substance* de l'approche. Dans la section suivante, j'expose certaines préoccupations au sujet des *effets* des arguments du gouvernement responsable sur l'étude du Parlement.

Effets de l'approche

En tant que théorie de recherche générale, l'approche du gouvernement responsable présente des difficultés non intentionnelles lorsqu'il s'agit de vérifier ses arguments ou de la comparer à des théories de rechange et, par conséquent, de soutenir l'impulsion de la recherche. Cela tient à deux raisons. Premièrement, sa nature très normative et en grande partie qualitative fait qu'elle résiste à la mise en question et à la vérification empirique. Cela réduit sa force en tant que fondement de nouvelles recherches ou stimulant d'approches de rechange. Deuxièmement et plus généralement, son insistance sur les points forts du modèle de Westminster a, paradoxalement, sapé un point fort clé, qui est la souplesse. Comme je l'ai laissé entendre plus haut, son approche normative et catégorique a suscité, ironiquement, la fausse impression que le modèle de Westminster est figé et qu'il ne peut être révisé sans que cela entraîne des conséquences terribles.

Voyons tout d'abord la difficulté de vérification. J'ai affirmé plus haut que l'approche du gouvernement responsable repose dans une très large mesure sur des forces cachées, comme les pouvoirs décisionnels du caucus, et j'ai fait remarquer combien il est difficile de

produire des preuves concluantes et irréfutables pour prouver ce point ou le repousser. Je ne dis pas que les approches qualitatives sont une méthode de recherche inférieure, ni qu'elles ne peuvent avoir une valeur propre (car cela réduirait à rien la majeure partie de mes propres travaux de recherche). Le problème tient au fait qu'il est difficile de se livrer à un débat de fond en l'absence de données incontestables et, par conséquent, de renforcer l'argument du gouvernement responsable ou de produire des théories de rechange. Les chercheurs ne peuvent ni établir précisément le degré d'importance du processus décisionnel du caucus (dans le cas d'un gouvernement, sans parler de plusieurs dans le temps), ni produire des preuves concluantes démontrant que le caucus est aussi impuissant que les dissidents le donnent à entendre.

Cette difficulté n'est pas imputable à l'approche; elle montre simplement comment celle-ci détermine le programme de la recherche parlementaire. Parce qu'elle offre peu de théories pouvant être vérifiées au-delà de toute contestation raisonnable, l'approche du gouvernement responsable ne peut susciter le genre de recherche cumulative axée sur la vérification de théories que favorisent les spécialistes des sciences sociales. On peut étoffer davantage les idées du gouvernement responsable au moyen d'une description historique et d'études de cas. Mais elles ne suscitent pas les genres de recherche à grande échelle et de collecte systématique de données que l'on trouve, par exemple, dans l'approche de l'institutionnalisation de Polsby, dont il est fait mention plus haut. Cela peut contribuer au ralentissement dans le domaine, car le gouvernement responsable sait mieux défendre et expliquer que dresser un programme de recherche, en particulier pour des étudiants de troisième cycle et pour des chercheurs débutants.

Ce premier problème est quelque peu technique. Mais le second est plus large et plus profond, et il influe sur notre façon de penser et d'aborder les législatures au Canada. Comme je le mentionne plus haut, l'approche du gouvernement responsable est très globale. Vu l'insistance sur les composantes interdépendantes des législatures, « il est nécessaire d'évaluer le système en question en bloc », et nous devons « (...) comprendre et débattre le modèle parlementaire, y compris le comparer à d'autres modèles, au lieu (...) d'en saisir des parties en nous imaginant qu'elles sont séparables et dissociables, plutôt qu'imbriquées. Elles ne sont pas distinctes et dissociables »²⁹.

Cette insistance sur l'indissociabilité fait qu'il est difficile d'appliquer les approches du gouvernement responsable à des composantes particulières du système parlementaire et, spécialement, aux réformes d'aspects particuliers. Prenons par exemple le système des comités. Même si elle ne s'oppose pas à tout changement, quel qu'il soit, l'approche du gouvernement responsable soutient énergiquement que les réformes des comités doivent respecter le système organique et équilibré. L'examen de réformes et d'adaptations à petite échelle est donc difficile, car on peut seulement les étudier et les apprécier en tant qu'éléments de l'ensemble³⁰.

L'approche du gouvernement responsable tend à classer les études parlementaires et les propositions de réforme dans deux groupes, le premier comprenant les personnes qui apprécient et maintiennent l'équilibre délicat du gouvernement responsable, et le second réunissant celles qui le détruiraient (délibérément ou par inadvertance). Se rattachent à ce dernier groupe les tentatives de fixer des restrictions officielles aux votes des députés³¹

²⁹ Smith, « Democracy and the House of Commons », p. 417.

³⁰ L'approche du gouvernement responsable ne condamne pas totalement les modifications apportées en novembre 2002 au mode de sélection des présidents de comité. Cependant, la scission croissante au sein du caucus libéral, dont ces modifications sont un symptôme, peut susciter plus d'inquiétude.

³¹ Smith, « Democracy and the House of Commons ».

(Smith), de transférer la prise de décision à des corps indépendants³² (Cohn) et d'établir un système de responsabilité ministérielle plus gradué³³ (Sutherland). Comme l'affirme Matthew Mendelsohn dans un contexte différent, mais pertinent, ce « contraste de deux modèles étanches » est inutilement réducteur et nous empêche d'envisager des solutions de rechange créatrices et des entre-deux³⁴. Néanmoins, cette approche catégorique est profondément ancrée dans les études législatives canadiennes et elle a pour effet de ralentir la recherche dans le domaine du fait qu'elle est en grande partie défensive et qu'elle décourage l'expérimentation. De plus, elle a produit l'idée singulière que le système de Westminster est ancré et inflexible, plutôt que l'inverse.

Tel est le grand paradoxe de l'argument du gouvernement responsable, à savoir que le modèle de Westminster est si souple et si adaptable que nous n'osons pas le modifier. La détermination des tenants de cette approche à mettre en lumière les points forts du système les mène à s'attaquer à l'expérimentation et aux adaptations sérieuses. Mais cela revient peut-être à brûler la maison pour la sauver, car les défenseurs de cette approche s'efforcent de préserver l'adaptabilité future du modèle en s'opposant à des modifications majeures maintenant, indépendamment de l'évolution des caractéristiques des députés, des systèmes de partis et des attitudes du public. Cela perpétue et accroît la « fiction » et la « disjonction » entre le symbolisme et la réalité des législatures canadiennes.

La force du modèle de gouvernement parlementaire de Westminster réside dans sa capacité de s'adapter, avec le temps, à l'évolution des circonstances grâce à la combinaison de pratiques écrites et non écrites. Les tenants de l'argument du gouvernement responsable s'intéressent moins aux changements non écrits qu'à ceux qui sont écrits – comme la refonte des règles de procédure d'une législature ou de la constitution d'un parti – parce qu'ils craignent que, une fois sur le papier, ces règles ne contraignent le comportement futur, même si elles se révèlent impraticables.

Mais c'est là sous-estimer l'adaptabilité du modèle. En effet, on n'a aucune raison de penser que les législatures canadiennes se contraindront à perpétuité si elles commencent à essayer d'assouplir leur discipline ou d'établir des comités très autonomes. Ces expériences et remaniements pourraient plutôt permettre à nos législatures de s'aligner plus étroitement sur les réalités des systèmes de partis, du comportement en matière de vote et des demandes des citoyens, et de surmonter ainsi la « fiction » si inhérente au statu quo. Les assemblées législatives des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, qui conservent le modèle fondamental de la responsabilité ministérielle, mais fonctionnent sans partis et ont abondamment remanié d'autres éléments de base, fournissent les exemples les plus manifestes d'adaptation aux conditions locales³⁵.

Néanmoins, les partisans de l'approche du gouvernement responsable soutiennent toujours en grande partie que les législatures peuvent seulement être considérées comme

³² Daniel Cohn, « No Place to Hide: The Unfeasibility of Using an Independent Expert Commission as a Blame-Avoidance Mechanism in Westminster Politics - The Case of the Ontario Health Services Restructuring Commission », *Canadian Public Administration* 44:1 (printemps 2001).

³³ S.L. Sutherland, « Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform is its Own Problem », *Canadian Journal of Political Science* XXIV:1 (mars 1991).

³⁴ Matthew Mendelsohn, « Models of Public Brokerage: A Reply to Professors Ajzenstat and Lusztig », *Canadian Journal of Political Science* XXXIII:3 (septembre 2000). Mendelsohn s'intéresse aux rôles que peuvent jouer les citoyens dans les négociations constitutionnelles, plutôt qu'aux questions entourant les mesures législatives parlementaires ordinaires, mais son exhortation à considérer de nouvelles structures et une plus grande flexibilité s'assimile à la mienne.

³⁵ White, « Westminster in the Arctic ».

des systèmes complets, et qu'il est extrêmement dangereux de toucher à ses composantes individuellement. Cela détermine, plus que toute autre chose, les opinions et la recherche sur les institutions parlementaires au Canada, car les auteurs qui écrivent au sujet du Parlement sont classés dans l'une ou l'autre des catégories selon leur évaluation du « gouvernement responsable ». Cette approche catégorique a éloigné notre façon de voir les législatures de toute notion d'un continuum d'options et de possibilités. Mais le Parlement n'est pas le compartiment étanche représenté dans la littérature, et il est probable qu'il correspond plus à un continuum que ne le donne à entendre l'approche du gouvernement responsable. Je n'écarte pas l'idée d'un système très interdépendant et équilibré. Mais la véhémence de l'argument du gouvernement responsable minimise peut-être bien la capacité de remaniement et d'adaptation, et notamment celle d'insister davantage sur la représentation et la réponse aux attentes des citoyens sans perdre complètement l'obligation de rendre des comptes.

Approches nouvelles

L'« approche du gouvernement responsable » comporte donc des défauts importants, et elle influe trop sur le domaine des études législatives canadiennes. Néanmoins, elle reste l'approche la plus en vue, tandis que les autres théories n'ont en grande mesure pas réussi à s'implanter. Le domaine est par conséquent sous-développé et alourdi par les normes, il manque d'élan et ne suscite qu'un intérêt limité, en dépit de l'apport de Docherty et de quelques autres chercheurs empiriques. Peut-on ranimer les études législatives canadiennes ? J'ai quelques suggestions à faire à ce sujet en me fondant sur l'évolution récente de la littérature.

Quelques chercheurs, qui travaillent souvent à l'extérieur du Canada, continuent de préconiser des approches théoriques et méthodologiques pour expliquer le contexte canadien, et leurs travaux ont souvent soutenu des éléments de l'argument du gouvernement responsable tout en le débarrassant de sa véhémence normative. Christopher Kam est l'un de ces innovateurs; il utilise une théorie formelle pour soutenir la concentration de la responsabilité ministérielle préconisée par S.L. Sutherland et d'autres auteurs³⁶. L'ouvrage de Kam est tout à fait unique dans le domaine des études législatives canadiennes (principalement en raison de sa théorie formelle, mais aussi à cause de son optique vraiment comparative, selon laquelle il examine également le Canada, la Grande-Bretagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande), et il permet la remise en question et le débat beaucoup plus que les arguments normatifs et qualitatifs traditionnels. Malgré tout, il ne résout pas ce que je considère comme le défaut central de l'approche du gouvernement responsable, soit son insistance extrême sur l'obligation de rendre des comptes aux dépens d'une réponse accrue aux attentes des citoyens et d'une plus grande représentation de leurs intérêts à court terme.

L'application, par Schneider, d'une nouvelle économique institutionnelle au système parlementaire canadien, mais sans la théorie formelle utilisée par Kam³⁷, offre un autre exemple récent. Schneider et d'autres chercheurs étendent la littérature américaine établie en appliquant aux systèmes parlementaires les préceptes fondamentaux de députés individuels maximisant leur utilité, mais en mettant l'accent sur les partis plutôt que sur les

³⁶ Christopher Kam, « Not Just Parliamentary "Cowboys and Indians": Ministerial Responsibility and Bureaucratic Drift », *Governance*, 13:3 (juillet 2000).

³⁷ Steffen Schneider, « Parliamentary Government in Canada: Institutional Stability and Constitutional Reform in the Legislative and Executive Branches », dans Rainer-Olaf Schultze et Roland Sturm, dir., *The Politics of Constitutional Reform in North America: Coping with New Challenges* (Leske et Budrich, Opladen, 2000).

individus³⁸. Cette nouvelle génération d'idées est plus explicitement comparative que les tentatives précédentes d'appliquer simplement des modèles américains à d'autres systèmes législatifs.

Cette nouvelle approche générale est plutôt intéressante et, ici encore, elle tend (dans l'ouvrage de Schneider du moins) à appuyer l'approche du gouvernement responsable. Elle utilise certains concepts fondamentaux de l'analyse commettant-agent, des coûts des transactions et d'autres idées économiques et organisationnelles semblables pour cerner les centres de pouvoir au Parlement et la dynamique qui s'exerce entre eux. Schneider montre comment la concentration du pouvoir entre les mains de l'exécutif et la fonction de surveillance dévolue à l'opposition favorisent un gouvernement efficace qui maximise l'utilité et les avantages collectifs. De plus, il affirme que le système a créé un équilibre de forces si soigneux que les « modifications et les transferts en provenance d'autres systèmes politiques »³⁹ doivent être envisagés avec prudence.

Cela appuie les arguments clés de l'approche du gouvernement responsable au sujet de l'efficacité et de l'interdépendance du système, mais sans sa véhémence catégorique et normative. Mais l'approche de l'économie institutionnelle tient aussi la discipline de parti pour acquise et ne s'étend pas sur la possibilité de mécontentement interne. S'il s'agit là d'une hypothèse raisonnable pour étudier les parlements multipartites et les gouvernements de coalition que l'on trouve communément en Europe, elle est peut-être moins appropriée dans le cas des partis fourre-tout établis particulièrement au Canada et, dans une moindre mesure, en Grande-Bretagne et en Australie.

L'approche de l'économie institutionnelle et celle de la théorie formelle représentent toutes deux un apport bienvenu aux études législatives canadiennes, car elles fournissent des arguments plus élégants et parcimonieux en faveur de l'approche du gouvernement responsable, arguments dont le fondement est empirique plutôt que normatif. Comme l'approche du gouvernement responsable, toutefois, elles sont plutôt muettes au sujet de la légitimité possible de la dissidence et des factions au sein des partis. L'efficacité et la concentration de la responsabilité restent suprêmes, et cela nous ramène au problème fondamental, soit que l'approche du gouvernement responsable a donné trop d'importance au besoin et à l'utilité de la concentration de la responsabilité, ce qui laisse peu de place pour l'accroissement de la réponse aux attentes des citoyens et de la représentation de leurs intérêts à court terme.

Cette question doit être examinée plus à fond. Nous n'avons pas besoin d'accepter les arguments du gouvernement responsable au sujet de la suprématie de la responsabilité grâce à la concentration du pouvoir, même si les méthodes précitées peuvent jeter davantage de lumière sur son utilité et sa valeur. Nous avons besoin de plus de travaux qui remettent en question cette insistance extrême, qui examinent la nécessité d'accroître, à court terme, la réponse aux attentes des citoyens et la représentation d'autres intérêts dans la prise de décision, et qui ne consacrent pas autant d'efforts à justifier le statu quo. Et nous avons surtout besoin de comprendre plus pleinement comment l'argument du gouvernement responsable s'est implanté à ce point dans le milieu universitaire et parmi les députés eux-mêmes, et les effets de cette implantation.

³⁸ Voir en particulier la collection publiée dans Herbert Doring, dir., *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (St. Martin's Press, New York, 1995).

³⁹ Schneider, « Parliamentary Government in Canada », p. 108.

Quel est le lien entre la dominance des arguments du gouvernement responsable dans le monde de la recherche canadien, et le fait que la discipline de parti est plus profonde au Canada que dans les autres pays qui ont adopté le modèle de Westminster ? Pourquoi la grande majorité des députés semblent-ils accepter la discipline de parti (quoique les événements de 2002 semblent indiquer que cet appui s'affaiblit) ? David Docherty a déjà exploré ces questions à la Chambre des communes et révélé beaucoup de choses au sujet de la socialisation des députés et de l'acceptation graduelle de la discipline de parti en tant que norme institutionnelle, même parmi les députés du Parti réformiste au milieu des années 1990⁴⁰. Mais il serait utile d'étudier plus à fond les fondements intellectuels de ces tendances, en particulier au niveau, moins exploré, des provinces. La communauté de la recherche législative contribue-t-elle à ce processus de socialisation par sa forte insistance sur le gouvernement responsable ? Si peu de députés lisent les revues spécialisées, le manque d'élan et de diversité dans le domaine des études législatives canadiennes contribue peut-être indirectement à la nature généralement statique de nos législatures et à une « fiction » véritable dans notre système de représentation.

La meilleure façon de ranimer les études législatives canadiennes consiste à nous éloigner des modes défensifs et catégoriques de l'approche du gouvernement responsable, et à nous pencher davantage sur d'autres conceptions de la représentation et de la responsabilité démocratique. Les chercheurs législatifs doivent se joindre à d'autres groupes de chercheurs (et vice-versa) pour élaborer et vérifier de nouvelles théories qui ne tiennent pas pour acquis les avantages de la discipline de parti et de la concentration de la responsabilité. La recherche pourra être empirique ou normative et élaborer et utiliser des approches nouvelles qui examineront activement s'il existe effectivement une disjonction – ou un « déficit démocratique » – dans les législatures canadiennes.

Il se pourrait que cette recherche révèle davantage les forces du statu quo, et peut-être les tentatives de le modifier « s'attaqueront[-elles] (...) à des problèmes inexistantes [et] ne résoudront pas d'autres problèmes que nous avons probablement »⁴¹. Néanmoins, l'approche du gouvernement responsable ne devrait pas être la seule façon d'étudier les législatures canadiennes, et elle ne devrait pas dominer et influencer le domaine comme elle le fait. En remettant en question sa suprématie, nous pouvons redonner de l'élan et de l'intérêt au domaine des études législatives canadiennes.

⁴⁰ Docherty, *Mr. Smith Goes to Ottawa*.

⁴¹S.L. Sutherland, « Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform is its Own Problem », *Canadian Journal of Political Science* XXIV:1 (mars 1991), p. 120.