
Leçons tirées d'une vie consacrée à la politique

par l'hon. Howard Pawley

D'après les sondages, les Canadiens ne respectent plus leurs partis et leurs institutions politiques. Ils sont plus enclins à manifester ou à travailler pour des groupes d'intérêts pour influencer la politique publique, considérant que les partis s'intéressent moins à leurs vues qu'à des collectes de fonds et à des manœuvres électorales. L'auteur, qui se fonde sur des dizaines d'années consacrées à la vie politique et à des études universitaires de la politique, propose quelques idées qui pourraient permettre à nos partis et à nos institutions de retrouver la faveur du public.

Aujourd'hui, les partis ne font pas participer leurs membres à l'élaboration des politiques. Or, les membres souhaitent faire plus qu'arborer un macaron pendant les campagnes électorales et recueillir des fonds le reste du temps. Ils doivent prendre part à l'élaboration des politiques. Les députés et les candidats étaient mis à contribution pour aider à réaliser cet exercice dans toute la province. L'idée de cette participation est née d'une discussion que j'ai eue avec Tommy Douglas pendant que je le ramenais en voiture à Winnipeg, après un discours prononcé à Brandon. Je lui avais demandé conseil au sujet des querelles internes qui avaient entraîné le départ de trois membres du caucus. Il avait répondu : « Tenez les membres de votre caucus occupés. Chargez-les d'étudier la politique publique. Les plus beaux jardins sont ceux qui sont bien entretenus. Ils se sentiront plus utiles et pourront contribuer davantage. En même temps, ils montreront au public qu'ils appartiennent à un parti d'opposition disposé à écouter ceux qu'il souhaite gouverner. » Plus je réfléchissais au conseil de Tommy, plus je me rendais compte qu'il avait tapé dans le mille.

Au Manitoba, durant les années 1980, nous avons réussi, dans une très grande mesure, à trouver des moyens novateurs de renforcer le rôle des députés d'arrière-ban à l'Assemblée législative. Nous avions de vrais votes au caucus, des votes lors desquels tous les membres, y compris les ministres, étaient traités en égaux. Des membres du caucus assistaient et participaient aux réunions des comités du Cabinet, et ils en rendaient compte aux autres membres. Le caucus avait toujours droit à des séances d'information sur les détails des prévisions budgétaires et des projets de loi envisagés. Il devait approuver le calendrier détaillé du processus législatif. Je crois personnellement que nous aurions dû aussi prévoir un plus grand roulement des membres du caucus au sein du Cabinet. La proposition de Belinda Stronach relative à l'élection des ministres par le caucus a un certain mérite, même si les éditorialistes l'ont trop facilement écartée d'un revers de main. Bien sûr, le premier ministre devrait continuer à désigner les ministres. Les éditorialistes ont soutenu qu'un tel système favoriserait la formation de factions au sein du caucus. C'est peut-être un peu vrai, mais il réduirait aussi, dans une mesure raisonnable, le pouvoir excessif que certains premiers ministres provinciaux exercent sur les affaires du caucus. Il conviendrait peut-être d'envisager un système plus équilibré, comme celui de la Nouvelle-Zélande ou de l'Australie.

Nous pourrions aussi utiliser d'une façon plus efficace nos adjoints législatifs. Nous devrions recourir plus souvent aux membres du caucus au cours des réunions de divers comités

Député à l'Assemblée législative manitobaine de 1969 à 1988, l'hon. Howard Pawley a été premier ministre du Manitoba de 1981 à 1988. Il est actuellement directeur par intérim du Centre d'études en justice sociale de l'Université de Windsor. Ce texte constitue une version révisée de l'exposé qu'il a présenté à la Conférence Droit et Parlement tenue à Ottawa en novembre 2006.

organisées avec le public avant le dépôt de projets de loi. Enfin, davantage de motions et de projets de loi émanant de simples députés devraient atteindre le stade du vote. La Chambre devrait, en outre, jouer un plus grand rôle dans l'approbation des nominations importantes.

Même s'il y a des cas où il faudrait encourager des votes libres, il faudrait, selon moi, éviter un enthousiasme excessif dans ce domaine. Tout d'abord, si les membres d'un caucus apprennent à travailler ensemble comme une seule équipe, les votes libres deviennent peut-être moins nécessaires. Malheureusement, ces votes peuvent monter les députés les uns contre les autres dans un lieu public et créer des dissensions inutiles, ce qu'il est préférable d'éviter. Ensuite, s'il y a trop de votes libres, un député faible peut céder aux pressions de puissants groupes de lobbying et se désolidariser des autres membres du caucus, s'exposant ainsi à être traité en paria. Je me souviens des menaces que nous avons dû affronter lors de l'introduction du régime public d'assurance automobile en 1970 et, plus tard, de l'examen de la loi imposant aux automobilistes le port de la ceinture de sécurité, de la loi imposant le casque aux motocyclistes et des modifications législatives touchant l'orientation sexuelle. Les mêmes pressions se sont exercées au sujet de notre loi controversée sur le bilinguisme.

Il faudrait en faire beaucoup plus encore pour remédier aux lacunes du système de parti. Premièrement, nous devons décourager la pratique consistant à garantir la candidature des titulaires ou à permettre aux chefs de parti de désigner des candidats locaux. Deuxièmement, nous devons nous débarrasser davantage de l'influence des grandes organisations. Ne nous leurrions pas, ceux qui paient veulent tenir les rênes. Il faut reconnaître que le gouvernement Chrétien, avec l'appui des partis d'opposition, a limité les contributions des sociétés, des syndicats et des particuliers et a assuré un certain financement public aux partis politiques. Il faut également reconnaître que l'actuel gouvernement conservateur, également avec l'appui de l'opposition, réduit encore plus les contributions des sociétés et des particuliers. Même si les lois contiennent encore bien trop d'échappatoires, ce sont d'importantes mesures. Malheureusement, les doutes qui subsistent au sujet de l'application de ces dispositions sont renforcés par l'incapacité du directeur général des élections de veiller à ce que les partis fédéraux n'enfreignent pas les règles relatives au financement politique.

Troisièmement, nous devons combattre les abus liés à la publicité de tiers afin d'éviter les problèmes qui assaillent les campagnes politiques américaines. Quatrièmement, il faut rétablir l'équilibre dans les règles du jeu régissant, d'une part, les organisations qui défendent les intérêts des consommateurs et des défavorisés et, de l'autre, les lobbyistes travaillant pour le compte des riches et des puissants qui bénéficient de généreuses subventions fiscales. Beaucoup des récentes controverses qui ont terni la réputation du gouvernement

libéral précédent étaient liées aux liens réels ou perçus entre les contributions politiques et les faveurs accordées par la suite.

Notre gouvernement a été, avec quelques autres gouvernements provinciaux, parmi les premiers à faire adopter des lois sur les conflits d'intérêts et la liberté d'accès à l'information. Des mesures ont été prises pour assurer le financement des bureaux de circonscription, ce qui a permis aux députés provinciaux de mieux servir leurs électeurs. Des limites ont été imposées sur les dépenses électorales des partis politiques, qui ont reçu des fonds publics pour payer ces dépenses. Ces initiatives ont joué un rôle important dans la réduction de l'influence disproportionnée des riches et des puissants sur le processus démocratique.

Importance de la consultation

Peu après les élections de 1969, qui avaient porté Ed Schreyer au pouvoir comme premier ministre du Manitoba, j'ai appris une leçon qui m'a convaincu des avantages de la consultation de la population. Nouvellement nommé ministre responsable du dossier controversé de l'assurance automobile, je présidais le comité qui avait entrepris une tournée de la province pour recevoir des témoignages verbaux et des mémoires écrits sur la faisabilité d'un régime public d'assurance automobile. Les automobilistes de la province nous avaient alors fait part de nombreuses expériences vécues. Même si ce dossier a sans doute été l'un des plus controversés de l'histoire du Manitoba, l'apport de la population s'est révélé l'élément capital qui nous a permis de recommander l'adoption d'un régime public, malgré l'opposition farouche du secteur de l'assurance.

Plus tard, dans les années 1980, j'ai été témoin d'une expérience malheureuse due au manque de consultation du public au sujet de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis. Le secteur des sociétés avait beaucoup participé aux discussions avec Washington ainsi qu'à la négociation subséquente de l'ALENA, mais l'apport des autres secteurs de la société a été très réduit, sinon nul. Mon gouvernement avait, en fait, organisé en 1987 une série d'audiences publiques destinées à connaître l'opinion des gens sur l'Accord de libre-échange. La participation aux réunions a dépassé de loin toutes nos attentes et a maintenu la tradition de la consultation des différentes communautés de la province.

Avant l'adoption, en 1987, de notre *Loi sur l'environnement*, nous avons transmis des documents à tous les groupes de la province qui pouvaient s'y intéresser, y compris les municipalités, les groupes environnementaux, les organisations agricoles, les sociétés de production et de distribution de produits chimiques, pour qu'ils puissent étudier le projet de loi et envisager de présenter des commentaires par écrit ou aux réunions organisées partout dans la province. Les consultations ont, en fait, été très complètes. C'était l'occasion de rencontrer les Manitobains, de les écouter et aussi de les

convaincre de la nécessité d'adopter des mesures législatives environnementales plus strictes et plus étendues. Même ceux qui s'inquiétaient de certains aspects du projet de loi, estimant qu'il leur imposerait un lourd fardeau, étaient reconnaissants parce qu'ils avaient eu la possibilité d'exprimer leur point de vue.

Nous avons entendu le témoignage de quelque 400 citoyens, membres de la communauté des affaires, environnementalistes et agriculteurs, et avons reçu une soixantaine de mémoires. Ce fut une occasion de susciter la confiance et de persuader ces gens de la nécessité pratique de mesures plus sévères pour protéger notre environnement, mesures qui assureraient au Manitoba une économie plus saine à long terme. Les consultations se sont révélées utiles pour tous les intéressés, y compris notre gouvernement, à titre de promoteur du projet de loi. Nous avons reçu des observations très utiles qui nous ont aidés à améliorer celui-ci. C'était le genre de projet de loi qui aurait pu nous causer tous les ennuis du monde à l'Assemblée et en comité si nous n'avions pas associé des Manitobains de différents secteurs au processus de rédaction. Ce fut le début d'une nouvelle ère de protection de l'environnement au Manitoba.

À l'époque, c'était, de toutes les lois environnementales du Canada, celle qui avait la plus grande portée et qui était la plus complète, la plus actuelle et la plus axée sur l'avenir. Même aujourd'hui, elle reste pertinente presque sans avoir subi de modifications. Les gouvernements, tant au niveau fédéral que dans les provinces, auraient beaucoup à apprendre de ce processus de consultation.

La consultation implique aussi de permettre aux députés de l'opposition de jouer un rôle plus utile. Je me souviens, du temps où j'étais procureur général du Manitoba, des avantages qu'il y avait à associer des députés de l'opposition aux décisions. Nous avons réussi à persuader certains d'entre eux de travailler avec nous sur ce qui était, à l'époque, le projet de loi le plus progressiste du pays sur la répartition à parts égales des biens entre les époux en cas de divorce. Quelques-uns de ces députés ont même voté pour le gouvernement sur cette question.

Le fait d'aller de l'avant sans consulter suffisamment nuit à la qualité des propositions, qu'elles soient constitutionnelles ou autres.

Responsabilité et transparence

Je crois qu'il est essentiel de se méfier sérieusement de la tendance à remédier à toutes les lacunes en matière de responsabilité et de transparence en adoptant simplement de nouvelles lois. Trop souvent, nous ne nous rendons pas compte qu'aucune loi ne suffira à prévenir les abus de pouvoir des gouvernants. À mon avis, la meilleure façon de pallier le manque de jugement consiste, le plus souvent, à inculquer plus de sensibilité et de conscience aux décideurs.

Les problèmes du gouvernement découlent fréquemment non de ses principales responsabilités ministérielles, mais des organismes et sociétés d'État qui échappent au contrôle direct des ministres. Le politologue Paul Thomas, de l'Université du Manitoba, a bien résumé la situation dans le passage suivant :

« Il s'agit d'organismes qui ne font pas partie des grands ministères, mais dont les ministres doivent rendre compte à l'Assemblée législative, sans en être directement responsables. La réputation des ministres et du gouvernement peut cependant être atteinte lorsque des choses se passent. À mesure que les gouvernements réduisent la taille de leur fonction publique et comptent de plus en plus sur des organismes extérieurs pour concevoir et mettre en œuvre leurs programmes, la chaîne de responsabilité s'allonge et finit souvent par comprendre un maillon faible au sein des conseils d'administration qui ne fait pas preuve d'une prudence suffisante¹. »

Il arrive souvent que l'opposition et les médias jouent sur les deux tableaux pour ce qui est du rôle des ministres dans la gestion d'une société d'État. Autrement dit, ils tiennent les ministres directement responsables de toute difficulté connue par une société d'État, et même parfois par un organisme public, de même que, bien entendu, des mesures à prendre pour y remédier. En même temps, ils vont taxer une intervention ministérielle directe d'« ingérence » qui compromet l'indépendance de la société ou de l'organisme dans la définition et l'application de son propre plan d'activités.

Les sociétés d'État et les organismes publics doivent faire attention non seulement à leurs résultats, mais aussi à leur rôle au service de la collectivité. Par exemple, contrairement au secteur privé, la Société d'assurance publique du Manitoba ne fixe pas de taux différents en fonction de l'âge et du sexe, estimant que, même si ces facteurs sont mesurables, ils n'ont pas à être pris en compte dans une saine politique publique. À l'instar de l'ancienne Société de téléphone du Manitoba, la Régie de l'hydro-électricité applique une politique d'interfinancement pour baisser le tarif des services en milieu rural et dans le nord de la province parce qu'elle croit que tous les citoyens, où qu'ils vivent au Manitoba, ont droit à des services publics de base d'un niveau équivalent.

Il arrive, malheureusement, que les sociétés d'État se fixent des objectifs à court terme ou des objectifs de survie qui entrent souvent en conflit avec les objectifs sociaux ou économiques à long terme du gouvernement.

Les mesures qui sont alors prises peuvent être coûteuses pour les contribuables. L'échec est souvent attribuable à une mauvaise gestion. Il est arrivé, par exemple, que les processus assurant la responsabilité de la société d'État envers le ministre, le Cabinet, l'Assemblée et la population ne soient pas assez robustes. Trop souvent, les grandes décisions stratégiques reflètent la vision de fonctionnaires plutôt que celle des politiciens. Il arrive aussi que ceux-ci tentent d'échapper à des responsabilités qui leur incombent très

clairement. Il n'est pas difficile de trouver des exemples sous quatre gouvernements successifs.

L'impression que les sociétés d'État « échappent à tout contrôle » persiste dans le public. Des ministres sont tenus responsables malgré des circonstances potentiellement indépendantes de leur volonté. Des conseils d'administration n'ont pas su comprendre leur rôle parce qu'ils concentraient leur attention davantage sur les opérations que sur les enjeux stratégiques et la politique publique. Peut-être ce rôle ne leur avait-il pas été clairement expliqué dans leur mandat. Parfois, des organismes comme la Société d'assurance publique du Manitoba ou la Société de téléphone du Manitoba n'ont pas su prévoir des difficultés ou recourir à des techniques appropriées de gestion des crises pour limiter les dégâts. Au début de notre mandat, nous avons malheureusement omis de mettre en œuvre des réformes dans le secteur des sociétés d'État afin de resserrer la responsabilité. Si nous l'avions fait, nous aurions peut-être évité certaines des difficultés que nous avons connues pendant nos deux dernières années au pouvoir.

En 1986, mon équipe était persuadée que de meilleurs processus étaient essentiels au maintien de la responsabilité des sociétés d'État. Le gouvernement et les électeurs exigeaient une pleine responsabilité.

Considérant tous les facteurs intervenant dans la responsabilité, le contrôle, l'autonomie et le rendement des sociétés d'État, le gouvernement a fait adopter en 1987 la *Loi sur l'obligation redditionnelle des corporations de la Couronne*. Malheureusement, cette mesure législative a, par la suite, été radicalement modifiée. La structure qu'elle établissait était conçue pour définir avec précision les responsabilités de tous les intéressés. Un système d'alerte était nécessaire pour avertir les responsables politiques de toute mesure envisagée par les sociétés. La responsabilité politique se traduisait dans le droit qu'avait le public d'être au courant des intentions, des succès et des échecs.

La transparence est également essentielle lors de l'approbation des tarifs. Par exemple, les tarifs d'assurance automobile annoncés par mon gouvernement en décembre 1987 avaient suscité une réaction hostile parce que le public n'était convaincu ni de leur équité ni de leur nécessité. Il est d'ailleurs malheureux que nous n'ayons pas songé à faire faire une étude indépendante des tarifs d'assurance automobile. Après notre mandat, le gouvernement conservateur, tirant la leçon de notre expérience, a imposé l'approbation de toutes les hausses de tarif par la Régie des services publics. Une plus grande transparence était essentielle.

La transparence revêt également une importance capitale en cas d'allégations sérieuses d'inconduite de la part des ministres. Je suis fier du comportement de mes ministres pendant notre mandat, mais il y a eu quelques cas où la divulgation des faits et une démission s'imposaient.

Il y a eu un cas de ce genre en 1987. L'un de mes ministres avait eu un petit accrochage en voiture après avoir pris

quelques verres. Il m'avait téléphoné pour m'en informer très tôt le lendemain matin. Je lui ai dit : « C'est une situation où on ne peut pas gagner, mais vous avez au moins la possibilité de paraître très honnête. Convoquez une conférence de presse avant que les médias n'aient vent de l'affaire et annoncez votre démission. » Ce fut un moment très triste, parce que cet homme s'était montré hautement compétent dans ses fonctions ministérielles. Contrairement à d'autres, il n'avait pas essayé de se soustraire à ses responsabilités. La réaction du public à son annonce a été favorable. Il a plaidé coupable, a payé l'amende, s'est inscrit à un centre de désintoxication et a pris volontairement la décision d'étendre à cinq ans la suspension d'un an de son permis de conduire. Après une période raisonnable, il a été réintégré dans le Cabinet et s'est fort bien acquitté de ses fonctions de ministre.

Un autre incident s'est produit peu après notre réélection, en 1986. Cherchant à ternir la réputation d'un membre important et très respecté du Cabinet et de notre gouvernement, un journal de Winnipeg a publié de graves accusations en manchette, affirmant qu'un « associé » du ministre avait obtenu un contrat de la Régie de l'hydro-électricité. Au cours du week-end de la fête de Victoria, le journal a publié six articles exposant en détail les investissements du ministre dans un édifice du centre-ville, alléguant qu'il avait attribué un contrat de services consultatifs à un consultant et à un locataire de l'édifice. L'opposition s'est mise de la partie, réclamant la démission du ministre. Le dimanche, j'ai discuté avec lui de la situation. Nous venions d'apprendre qu'un rédacteur en chef qui venait de charger un journaliste de couvrir l'Assemblée législative lui aurait dit, sur un ton mi-sérieux mi-plaisant, qu'il s'attendait à la démission d'un ministre avant Noël. J'étais sûr qu'il n'y avait pas de conflit d'intérêts, mais nous avons quand même décidé d'éviter toute perception d'un tel conflit.

Au cours de notre conversation téléphonique, nous avons décidé qu'il était préférable que le ministre annonce sa démission du Cabinet et que j'annonce, de mon côté, l'institution d'une enquête judiciaire sous la direction de l'ancien juge en chef Samuel Freedman. Freedman était un éminent juriste, fort respecté dans tous les milieux du Manitoba. Il a terminé son enquête en juillet et a totalement exonéré le ministre. Ce faisant, il a formulé quelques remarques cinglantes à l'endroit du *Winnipeg Free Press*. Il a déclaré, par exemple, qu'en disant du locataire qu'il était l'associé du ministre, sans autres explications, le journal « avait ridiculement abusé de la langue ». Freedman a conclu non seulement que le ministre ne s'était pas placé dans une situation de conflit d'intérêts, mais qu'on ne pouvait, en fait, rien lui reprocher. L'équipe d'enquêteurs du journal avait omis d'interroger directement les locataires. Si elle l'avait fait, elle aurait constaté que les locataires ayant les plus gros contrats avaient emménagé dans l'édifice avant l'arrivée au pouvoir du gouvernement néo-démocrate et avant que le ministre n'investisse de l'argent dans l'édifice. Elle aurait également

découvert que quelques-uns des principaux locataires avaient des liens avec les conservateurs et avaient obtenu des contrats du gouvernement pendant que ceux-ci étaient au pouvoir. Le juge Freedman a bien résumé l'affaire en affirmant que « bien des efforts ont été déployés, tout à fait à tort, pour ternir une réputation ».

Après la publication du rapport Freedman, le journal a reconnu qu'il avait combiné toute une série de faits sans lien les uns avec les autres pour leur donner un aspect sinistre. Malheureusement, cet aveu est venu trop tard. Le ministre avait été dénigré en public, et lorsque les éditorialistes l'ont reconnu, il avait déjà été exonéré : c'était de la vieille histoire. À son retour au Cabinet, le ministre a été chaudement accueilli. Il a pu continuer à travailler pour nous dans les domaines de la santé et de l'énergie.

Relations fédérales-provinciales

On ne peut exercer pendant une dizaine d'années les fonctions de premier ministre d'une province sans apprendre quelques leçons au sujet des relations fédérales-provinciales. À mon avis, il faut déployer tous les efforts possibles pour favoriser les mécanismes de coopération fédéraux-provinciaux, car il est essentiel que les gouvernements coordonnent mieux leur action et fassent preuve d'une plus grande efficacité pour s'attaquer aux problèmes de plus en plus graves que connaissent aujourd'hui les Canadiens. Il est impératif d'éviter, à l'avenir, les changements unilatéraux comme ceux que nous avons vus dans les arrangements fédéraux-provinciaux portant, par exemple, sur la péréquation et d'autres programmes de partage des coûts. Les gouvernements doivent travailler tous ensemble pour inverser la tendance à l'aggravation des problèmes dont nous sommes témoins au Canada de nos jours. La période de l'après-guerre a été marquée par une forte coopération. En ce nouveau millénaire, nous ne pouvons ni tolérer ni nous permettre les querelles partisans et de compétence.

De graves erreurs ont été commises dans le passé lors des négociations constitutionnelles. En rétrospective, il est clair que le processus du lac Meech n'a pas permis aux Canadiens de participer au débat. Les discussions constitutionnelles doivent aller au-delà des gouvernements. Comme l'a signalé Allan Cairn, « la *Charte* met en jeu les intérêts des élites des groupes qui y sont reconnus, qui sont passés du rôle de spectateurs à celui de joueurs. Il en est de même des peuples autochtones pour qui la Constitution peut devenir un moyen d'échapper à leur situation de marginalisés »².

Aujourd'hui, les gouvernements ne sont plus les seuls intéressés dans le processus constitutionnel. La population doit être consultée d'une manière plus active que dans le passé. Si le rapatriement de la Constitution en 1982 et les négociations du lac Meech (1987-1990) avaient suivi un processus différent, nous aurions peut-être aujourd'hui plus d'unité au Canada

plutôt que moins. En 1981, Hugh Winsor a eu raison d'affirmer que les Canadiens n'étaient pas du tout sûrs que les premiers ministres provinciaux et le premier ministre fédéral parlaient en leur nom dans le domaine constitutionnel. C'est encore le cas aujourd'hui³.

Le processus du lac Meech comportait plusieurs erreurs, dont les suivantes :

- Les premiers ministres provinciaux auraient dû surmonter les déceptions et l'amertume qui ont découlé des conférences constitutionnelles sur les droits des Autochtones des années 1980. La question de l'autonomie gouvernementale des Autochtones aurait dû faire partie de l'ordre du jour du lac Meech.
- Avant d'accepter l'accord, les premiers ministres provinciaux auraient dû insister pour obtenir les détails du processus que le gouvernement fédéral se proposait de suivre pour consulter les Canadiens. La voie empruntée par la suite a été extrêmement mal pensée et a fini par aboutir à des résultats autodestructeurs. De toute évidence et indépendamment des motifs invoqués, le processus aurait dû être beaucoup plus ouvert. Il aurait fallu tenir des audiences à l'échelle nationale et inviter tous les intéressés à y participer, comme cela s'est produit au Manitoba. Les premiers ministres provinciaux, y compris moi, auraient dû refuser de rester à la séance de négociation qui s'est prolongée pendant 18 heures à l'édifice Langevin. Le processus était mauvais en soi, sans compter que, pour les gens, ce n'était rien de plus que « onze hommes en cravate » qui assumaient trop de responsabilités au détriment du processus démocratique.
- C'était une erreur d'aller de l'avant en affirmant qu'aucun changement ne pouvait être entrepris, à moins d'avoir à remédier à une erreur monumentale. Cette impression régnait à la réunion tenue par les premiers ministres à St. John's en 1987, lorsque les premiers ministres Ghiz et Peterson et moi-même avions essayé, sans succès, de convaincre nos homologues de la nécessité de préciser le libellé de l'accord concernant la protection des droits à l'égalité dans la *Charte*. Malheureusement, nous avons été confrontés à la même position catégorique plus tard lorsqu'on nous a dit que des négociations complémentaires étaient inacceptables.
- La fixation d'un délai ferme a également été une erreur. Par ailleurs, il n'aurait pas fallu attendre d'être à quelques semaines de l'expiration d'une exigence constitutionnelle de trois ans pour rechercher une solution définitive. Comme nous l'avons constaté plus tard dans le cas de l'Accord de Charlottetown, il est imprudent de donner ou de sembler donner un ultimatum.
- En ce qui concerne le Manitoba des années 1980, un autre point est évident : mon gouvernement a eu tort d'hésiter un peu trop longtemps à accepter la tenue d'audiences publiques sur la controverse du français. Les gens ont pris pour de l'arrogance notre préoccupation au sujet de la participation du public. Cette impression a été renforcée par

le fait que notre gouvernement a semblé vouloir faire abstraction de l'opinion publique, telle qu'elle s'était exprimée dans les différents plébiscites locaux tenus à l'époque.

L'intervention du gouvernement fédéral dans cette affaire, notamment l'adoption de deux résolutions unanimes à la Chambre des communes, n'a certainement pas aidé, suscitant des réactions plus négatives que positives un peu partout dans la province. L'action fédérale a été interprétée à tort comme étant inspirée par le Québec. Au mieux, elle n'a pas eu d'effets; au pire, elle a sensiblement nui à nos efforts destinés à régler le problème dans le cadre du processus politique manitobain. Pour les gens, Mulroney et Trudeau cherchaient à défendre les intérêts du Québec au niveau fédéral, et leurs interventions n'étaient que des pilules empoisonnées au Manitoba, comme partout ailleurs dans l'Ouest. Il y a de précieuses leçons à tirer des erreurs que nous avons commises en essayant de modifier la Constitution. Il est possible de les éviter à l'avenir, car, tôt ou tard, il faudra bien s'y remettre.

Le contrat d'entretien des CF-18 a suscité une autre crise. En 1986, les gens de l'Ouest ont été furieux lorsque le gouvernement fédéral a rejeté une soumission plus avantageuse et moins coûteuse d'une entreprise de Winnipeg pour attribuer le contrat à une société montréalaise. Ottawa avait alors invoqué des considérations spéciales pour justifier la nécessité de faire faire le travail dans le Canada central. Le fait, pour le gouvernement fédéral, de favoriser une région ne peut manquer d'occasionner dans les autres des conflits aux graves conséquences politiques. Cette affaire a donné naissance au Parti réformiste qui a réussi, en l'espace de quelques années, à supplanter complètement les conservateurs dans l'Ouest. Le manque de transparence dans l'attribution du contrat d'entretien des CF-18 a sérieusement miné la confiance du public dans le processus de décision fédéral.

Réforme démocratique

Beaucoup d'autres questions méritent notre attention. Il est essentiel de réduire la concentration du pouvoir aux mains du premier ministre du Canada et de son cabinet. Dans notre pays, les premiers ministres provinciaux et fédéral possèdent probablement des pouvoirs inégalés dans les autres pays démocratiques développés. Le premier ministre du Canada procède à toutes les nominations importantes, y compris celles du gouverneur général, des sénateurs, des juges de la Cour suprême et des dirigeants des principaux conseils et commissions. Les mêmes préoccupations s'appliquent aux assemblées législatives provinciales. De ce fait, les médias ont tendance à concentrer leur attention sur les dirigeants et choisissent ceux qu'ils vont cibler. Cela est attribuable au pouvoir personnel du premier ministre. Je vais maintenant conclure en vous faisant part de quelques réflexions sur la réforme démocratique.

Une vraie réforme démocratique de nos institutions politiques imposera probablement de modifier la Constitution, ce qui pose un problème au Canada. Je veux néanmoins mettre en évidence quelques domaines dans lesquels je crois qu'il est impératif d'agir.

Tout d'abord, j'estime que le Canada devrait se joindre à la grande majorité des démocraties, qui ont aujourd'hui une forme ou une autre de représentation proportionnelle ou de vote transférable. Comme nous l'avons constaté aux dernières élections, notre système électoral récompense les partis qui adoptent une identité régionale plutôt que nationale. Les libéraux au pouvoir n'ont que peu ou pas d'appui dans l'Ouest. Les conservateurs sont habituellement sous-représentés au Québec. Le NPD a traditionnellement obtenu plus de votes au niveau national qu'il n'a de sièges à la Chambre des communes. Pour sa part, le Bloc Québécois est surreprésenté puisqu'il ne présente des candidats qu'au Québec. Notre système uninominal à majorité simple fait que nous avons aussi bien un parlement que des partis régionalisés. Pour réussir, les partis politiques concentrent leurs efforts sur des régions particulières, essayant de grossir les rangs de leurs partisans dans les secteurs géographiques où ils sont les plus forts. Le système uninominal à majorité simple contribue à cette forme d'aliénation.

Pour réduire les tensions régionales, le Canada pourrait être obligé d'envisager sérieusement des changements institutionnels. Un système mixte comprenant une part de représentation proportionnelle, comme celui que la Nouvelle-Zélande a adopté en 1990, mérite d'être examiné avec soin. La représentation proportionnelle est la plus susceptible d'augmenter la participation régionale et d'assurer une représentation plus équitable des minorités actuellement sous-représentées. Moins de Canadiens seraient alors tentés de dire, comme aujourd'hui : « Je n'irai pas voter parce que mon vote ne compte pas. » Par ailleurs, il est bien possible que les chances de succès de la représentation proportionnelle ne soient pas beaucoup plus fortes que celles d'une réforme du Sénat. On pourrait en outre envisager, à part la représentation proportionnelle, un mode de scrutin préférentiel comprenant la possibilité d'un deuxième et d'un troisième choix sur le bulletin de vote. Ainsi, aucun candidat ne pourrait être élu avec un pourcentage de votes très inférieur à 50 p. 100.

Un futur gouvernement minoritaire pourrait essayer d'organiser un référendum sur cette question, comme cela s'est produit en Nouvelle-Zélande. Malheureusement, les principaux partis politiques se montreront probablement réticents au sujet d'un tel changement. Seul un référendum peut imposer une réforme institutionnelle. Quelques provinces commencent à faire preuve de leadership à cet égard. En dernière analyse, au niveau aussi bien fédéral que provincial, c'est le public qui doit décider.

Nous devons ensuite nous attaquer au problème du Sénat. Personnellement, j'opterais pour la suppression pure et simple

de la chambre haute. Toutes les provinces ont aboli depuis longtemps leur seconde chambre. Aucune ne l'a jamais regretté. L'appui accordé au gouvernement fédéral progressiste-conservateur par les premiers ministres conservateurs de l'Alberta et de la Saskatchewan dans l'affaire des CF-18 m'a convaincu que le Sénat est incapable de protéger les intérêts des régions. Les sénateurs s'aligneront vraisemblablement sur la politique du parti au pouvoir. La réforme plutôt que la suppression du Sénat serait difficile, mais non impossible. Quels sont les obstacles à surmonter pour la réaliser?

L'idée d'un sénat comptant un nombre égal de représentants de chaque province est vouée à l'échec. Toutefois, une formule équitable de représentation pourrait réussir. Les généreuses concessions qu'il faudrait consentir au Québec et à l'Ontario pour compenser une représentation provinciale égale au Sénat ne manqueraient pas de susciter des réactions fatales dans l'Ouest.

Tous les pouvoirs accordés au Sénat doivent être liés à l'exercice d'un gouvernement responsable dans une démocratie représentative. Il faudrait probablement repenser les pouvoirs actuels du Sénat pour lui enlever de droit d'empêcher l'adoption des projets de loi approuvés par la majorité des membres de la Chambre des communes, tout en lui permettant de mettre en évidence les questions et les préoccupations régionales.

La sélection des sénateurs par toute méthode autre que des élections directes, comme la nomination de délégués par les gouvernements provinciaux, minerait, à coup sûr, la crédibilité de toute chambre haute future.

L'élection directe des sénateurs dans le cadre d'une formule de représentation proportionnelle ou de vote transférable pourrait remplacer avantageusement un système uninominal à majorité simple.

La Chambre devrait posséder le pouvoir d'examiner les nominations importantes qui sont actuellement faites par le premier ministre, pour veiller à ce que le processus de sélection tienne équitablement compte des préoccupations régionales. Elle devrait également pouvoir se prononcer sur la

modification de programmes fédéraux essentiels qui ont des effets sur les régions, comme la péréquation.

Dans une lettre à sa femme, l'un des Pères de la Confédération, Georges Brown, avait écrit : « Nous étions presque dans l'impasse sur la question de la répartition des membres de la chambre haute du Parlement fédéral. Heureusement, nous avons réussi ce matin à nous entendre à l'amiable, après trois jours de vaines discussions. » La coopération a été la solution pour les Pères de la Confédération. Elle est tout aussi essentielle aujourd'hui.

Conclusion

Les Canadiens doivent être disposés à faire preuve de la prévoyance, du courage et de la vision qui ont caractérisé l'action des Pères de la Confédération. Réagissant aux impératifs politiques, économiques et sociaux de leur époque, ils avaient créé l'État fédéral du Canada. Aujourd'hui, 140 ans plus tard, la même vision et le même courage sont nécessaires pour relever les nouveaux défis économiques et sociaux. Il ne sera pas facile d'améliorer le fonctionnement de nos institutions parlementaires. Sir Wilfrid Laurier avait bien raison quand il a déclaré : « Mon but est de consolider la Confédération et de réunir les gens depuis trop longtemps séparés, pour graduellement former une nation. » Nous nous devons de relever le défi de Laurier et d'adopter des changements pouvant revivifier notre système parlementaire et notre démocratie. Je reste optimiste quant à la possibilité de parvenir un jour à bâtir la société juste dont avait rêvé le défunt premier ministre Pierre Trudeau ou ce « meilleur des mondes » qu'envisageait mon mentor politique, Tommy Douglas.

Notes

1. Paul Thomas, cité dans Francis Russell, « It's the Roads Stupid », 8 juillet 2006.
2. Alan C. Cairns, édité par Douglas E. Williams, *Disruptions: Constitutional Struggles, from the Charter to Meech Lake*, Toronto, McClelland & Stewart, 1991, p. 261.
3. Hugh Winsor, « A pall on a style of politics », *The Globe and Mail*, 19 novembre 1981.