



Le travail de député dans une ère politique marquée par la centralisation des communications

Réflexions de parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec

Essai présenté par
Carolane Fillion
Stagiaire 2022-2023

Assemblée nationale du Québec
Juin 2023

Sommaire

On fait souvent valoir que la ligne de parti est nécessaire dans un système parlementaire comme le nôtre. On réitère que les membres du gouvernement doivent s'unir et voter en bloc afin de conserver la confiance de la Chambre envers le gouvernement, puis que les parlementaires ont le devoir de respecter les engagements législatifs du parti sous lequel ils ont été élus. Mais encore : au-delà des considérations strictement législatives et procédurales, il est généralement reconnu que la dissidence au sein d'un caucus est mal perçue à l'externe. On craint de projeter une image de fragmentation et de discorde. On exige ainsi une cohérence parfaite au sein des députés d'un groupe parlementaire, une *façade d'unanimité*. Longtemps, la ligne de parti a assuré cette responsabilité. Mais depuis les 30 dernières années, le contexte politique et médiatique a tant changé que l'uniformité législative à elle seule ne suffit plus. Maintenant, les élus doivent non seulement respecter une ligne de parti dans la sphère législative, mais également des lignes communicationnelles strictes et homogènes dans la sphère publique. Ces lignes sont généralement déterminées par les centres exécutifs des partis. La façade de l'unanimité s'est étendue au-delà du vote en Chambre, et elle est de plus en plus centralisée. Mais quelles en sont les répercussions?

L'objectif de cet essai est double : d'abord, recueillir les perceptions des parlementaires de l'Assemblée nationale sur la centralisation et la ligne de parti. Ensuite, de voir comment ces deux phénomènes peuvent venir moduler, affecter ou parfois altérer le travail attendu des députés. C'est au travers des témoignages de 14 parlementaires et ex-parlementaires de l'Assemblée nationale ayant siégé pendant les 42^e ou 43^e législatures que je tente de répondre à ces questions.

Remerciements

Le premier merci va à mes quatre collègues et amis, Ali, Charles-Étienne, Gabriel et Powen. Merci pour votre curiosité, votre écoute, votre implication et vos commentaires à chaque étape de rédaction de cet essai. Votre support va bien au-delà de cette démarche de rédaction.

Le plus grand merci va à François Gagnon, d'abord pour sa patience et son écoute. Il a eu une impressionnante capacité à suivre et synthétiser mes réflexions les plus égarées, et a su me guider chaque fois que je me présentais à son bureau avec l'impression d'être dans un cul-de-sac.

Je souligne aussi l'apport de Joséane et Julien, coordonnatrice et coordonnateur de stage. Vous aussi, votre implication dans mon épanouissement dépasse largement le cadre de cet essai. C'est un luxe de vous côtoyer au quotidien et de vous avoir comme référence pendant ces dix mois à l'Assemblée nationale.

Merci à Catherine Picard, de la bibliothèque de l'Assemblée nationale. Elle a trouvé des articles et des archives sur lesquels je n'aurais jamais pu espérer mettre la main sans son aide.

Merci aux 14 parlementaires qui ont bien voulu participer à ce projet. Merci de m'avoir fait confiance dans le traitement de vos témoignages et dans la mise en mots de vos réflexions. Au-delà de la rédaction de ce projet, ce fut un réel plaisir de réfléchir et d'échanger avec vous sur ces sujets. Je suis encore convaincue que chacune de vos entrevues, à elle seule, aurait pu constituer un essai en soi. Ne doutez jamais de l'importance du legs que pourraient laisser vos réflexions et vos observations. Je vous remercie d'avoir voulu participer à cette discussion collective, et en corolaire, à cette tentative d'améliorer notre culture institutionnelle. J'espère que vous vous reconnaitrez dans cet essai et que j'aurai su honorer vos 14 perspectives avec toutes les nuances qu'elles méritent.

Merci à tous ceux et celles qui ont contribué à ma réflexion de manière plus informelle, parfois sans même le savoir. Merci à Sol Zanetti et Kariane Bourassa, pour qui j'ai un respect inconditionnel. Merci à Véronique Prince. Merci aux autres parlementaires qui m'ont signifié leur intérêt à collaborer à cet essai, mais que je n'ai pu rencontrer, faute de temps.

Finalement, merci à l'Assemblée nationale du Québec, plus particulièrement à la Fondation Jean-Charles-Bonenfant, de m'avoir fait confiance avec la rédaction et la publication de cet essai. Merci aux professionnels de l'Assemblée nationale, membres du comité de lecture, pour leurs commentaires et suggestions : Julien Calille, Julien Tremblay, Émilie Bevan, Christian Blais et François Gagnon.

TABLE DES MATIÈRES

SECTION 1 : PRÉSENTATION DU CONTEXTE POLITIQUE ET MÉDIATIQUE	7
1. <i>La ligne de parti, tradition de près d'un siècle</i>	7
2. <i>De la ligne de parti aux lignes communicationnelles : l'arrivée de la centralisation des communications</i>	10
Un nouveau contexte médiatique	10
La centralisation des communications	11
3. <i>Le cas de figure de la centralisation des communications : la saga de la reconnaissance ou non du racisme systémique à l'intérieur des formations politiques au Québec</i>	12
SECTION 2 : DES ENTRAVES À LA FONCTION DE DÉPUTÉ	14
SECTION 3 : QUESTION DE RECHERCHE ET MÉTHODOLOGIE	15
1. <i>Question de recherche</i>	15
2. <i>Méthodologie</i>	16
SECTION 4 : PRÉSENTATION ET ANALYSE DES RÉSULTATS	17
1. <i>La centralisation, ça existe sur les planchers de l'Assemblée nationale?</i>	17
Le système médiatique comme la cause majeure de la centralisation	18
Les arguments pratiques derrière la centralisation des communications	19
Les pratiques de contrôle des communications	20
2. <i>Le niveau de liberté des députés</i>	21
La liberté sur le vote	21
La liberté sur les lignes communicationnelles	22
La perception des collègues : une conséquence imposée par les pairs	23
Le député d'opposition et le député gouvernemental : deux rapports différents à la ligne de parti	24
3. <i>Les impacts de la centralisation des communications et de la ligne de parti sur le travail de député</i>	25
Le rôle de représentant	25
Le rôle de législateur	26
Le rôle de contrôleur	28
4. <i>Les caucus et les mécanismes démocratiques internes</i>	30
Le caucus comme lieu d'échange	30
Le caucus comme lieu de transmission d'informations	31
Le caucus comme un mécanisme échouant à ces deux derniers rôles	32
Le manque de temps : un enjeu important	33
5. <i>Pourquoi respecter la ligne de parti et les lignes communicationnelles?</i>	34
6. <i>Un assouplissement à la centralisation des communications et à la ligne de parti, quelque chose de possible?</i>	35
L'uniformité comme quelque chose d'essentiel	35
Un assouplissement à la ligne de parti	37
7. <i>Les enjeux démocratiques liés à la centralisation des communications et la ligne de parti</i>	38

SECTION 5 : CONCLUSION	40
SECTION 6 : ANNEXES	43
Questionnaire d'entrevue	43
BIBLIOGRAPHIE	45

INTRODUCTION

On fait souvent valoir que la ligne de parti est nécessaire dans un système parlementaire comme le nôtre (voir Beauregard, 2003). On réitère que les membres du gouvernement doivent s'unir et voter en bloc afin de conserver la confiance de la Chambre envers le gouvernement (Bernard, 2015, p. 48). On ajoute aussi que les parlementaires ont le devoir de respecter les engagements législatifs du parti sous lequel ils ont été élus, rappelant que les citoyens élisent généralement des partis, et non des députés¹ (Bordeleau, 2012, p. 150, Bernard, 2015, p. 49 & Lecompte, 2018, p.2). Mais encore : au-delà des considérations strictement législatives et procédurales, il est généralement reconnu que la dissidence au sein d'un caucus est mal perçue à l'externe. « Les partis politiques ne permettent pas qu'un député exprime une opinion divergente de son parti, sauf lors de rarissimes exceptions » (Pagé, 2011, p. 11). On craint de projeter une image de fragmentation et de discorde. En fait, on craint que ce manque d'unité paraisse comme une faiblesse dans l'œil des médias et des électeurs. On exige ainsi une cohérence parfaite au sein des députés d'un groupe parlementaire, une *façade d'unanimité*.

Longtemps, la ligne de parti a permis de maintenir cette façade d'unanimité. Mais depuis les 30 dernières années, le contexte politique et médiatique a tant changé que l'uniformité législative à elle seule ne suffit plus. On demande une solidarité complète des députés d'un caucus, et cela sur tous les fronts. Maintenant, les élus doivent non seulement respecter une ligne de parti dans la sphère législative, mais également des lignes communicationnelles strictes et homogènes dans la sphère publique. Ces lignes sont généralement déterminées par les centres exécutifs des partis. Denis Monière, professeur en science politique à l'Université de Montréal, le relevait déjà en 2011 : « La politique ne se passe pas uniquement dans l'enceinte parlementaire, mais aussi sur la place publique. Le député pourra-t-il s'exprimer librement dans le débat public et prendre position contre son parti sur des enjeux fondamentaux? » (Monière, 2011, p. 105). La façade de l'unanimité s'est étendue au-delà du vote en Chambre, et elle est de plus en plus centralisée. Mais quelles en sont les répercussions?

Cet essai contient les réflexions d'une quinzaine de parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec sur ces questions. Plus particulièrement, l'objectif de cet essai est de rassembler les perceptions des députés de l'Assemblée nationale du Québec concernant la ligne de parti et de centralisation des communications, puis de voir comment ces deux phénomènes peuvent venir affecter l'exercice de leur rôle de député. En incorporant les

¹ Le masculin a été utilisé dans cet essai non pas pour en alléger le texte, mais simplement pour assurer que l'on ne soit pas en mesure de reconnaître des parlementaires au travers de leurs témoignages en ayant aussi de l'information sur leur sexe. De plus, dans le cadre de cet essai, l'utilisation de l'écriture épïcène aurait eu pour conséquence de transformer considérablement les citations directes.

perceptions de nos parlementaires à la littérature existante sur le sujet, je tente de mettre en lumière la complexité des enjeux et d'en tirer des pistes de réflexion.

Je présenterai d'abord la conjoncture politique et médiatique actuelle ainsi que les éléments ayant contribué – et contribuant toujours – à la mise en place de ces nouveaux contextes. Je passerai donc en revue les perturbateurs médiatiques et politiques qui ont mené à la centralisation des communications que l'on connaît aujourd'hui. Une deuxième section présentera sommairement les entraves à la fonction de député généralement observées dans la littérature actuellement. Une fois ce contexte expliqué, le cadre conceptuel sera mis en place pour ce qui constitue le cœur de l'essai : la présentation et l'analyse des résultats. Des entrevues semi-dirigées avec des députés de la 42^e et 43^e législature à l'Assemblée nationale permettront de mettre en lumière les perceptions des parlementaires sur ces deux thèmes, puis d'analyser les effets de ces derniers sur leur travail. Une discussion proposant des pistes de réflexion servira de conclusion à cet essai.

SECTION 1 : PRÉSENTATION DU CONTEXTE POLITIQUE ET MÉDIATIQUE

La première partie de ce document a comme objectif de présenter le contexte politique et médiatique dans lequel les parlementaires naviguent à l'Assemblée nationale. Plus particulièrement, cette première partie attire l'attention sur les impératifs que sont la ligne de parti et la centralisation des communications. Je tenterai de démontrer comment ces deux phénomènes constituent des parties intégrantes et non négligeables du contexte politique actuel, et combien ils sont indissociables du contexte médiatique d'aujourd'hui.

1. La ligne de parti, tradition de près d'un siècle

La question de la ligne de parti fait fréquemment surface dans les publications des chercheurs s'intéressant au parlementarisme, dans les médias et dans les discours populaires. Et ce n'est pas un phénomène récent. Certains auteurs associent l'expression de « ligne de parti » seulement au vote en chambre (voir Flavelle et Kaye, 1986). On retrouve toutefois d'autres définitions plus larges. L'*Encyclopédie du parlementarisme québécois* définit la ligne de parti (ou discipline de parti) comme une « position commune imposée aux membres d'un parti politique » (s.d.). Pour Michel Bissonnet et Gaston Deschênes, ayant été respectivement vice-président de l'Assemblée nationale et chef de la division de la recherche, « la discipline de parti implique que tous les parlementaires d'un même parti expriment, sauf exception, la même opinion sur la place publique » (Bissonnet et Deschênes, 1991, p. 9). Dans le cadre de cet essai toutefois, l'expression « ligne de parti » (ou discipline de parti, ou ligne de vote) fera référence exclusivement aux directives de vote au Parlement. Ainsi, on parlera plutôt de « lignes communicationnelles » pour

désigner le contrôle des communications chez la députation par rapport à toutes questions publiques, qu'elles soient débattues en Chambre ou non.

La discipline de parti s'est cristallisée comme tradition depuis près d'un siècle dans le paysage politique canadien et québécois afin de répondre à l'arrivée des tiers partis sur la scène politique (Lecompte, 2018, p.2). Alors qu'elle était plutôt faible au début de la Confédération, les pratiques ont évolué au fil des décennies jusqu'à une unité de vote quasi parfaite au Parlement fédéral dans les années 1950 (Godbout et Høyland, 2017, dans Lecompte, 2018, p.2). Depuis, la culture politique est restée figée dans une discipline de parti très forte. Le phénomène est quasi-identique à l'échelle de la province : alors que la dissidence était très fréquente pendant les trente premières années de la Confédération², au fil des années, l'unanimité dans le vote s'est tranquillement imposée jusqu'à un point culminant dans les années 50 – marqué entre autres par l'arrivée du gouvernement Duplessis (Delisle, 2022).

Historiquement, la ligne de parti a été assimilée afin de soutenir le principe de gouvernement responsable et d'assurer le maintien des gouvernements au pouvoir. Indispensable lors de gouvernements minoritaires, la discipline de parti assure le maintien de la confiance de la Chambre envers le gouvernement. Toutefois, cet argument à lui seul ne réussit pas à justifier une telle rigidité de la ligne de parti dans les dernières années : les votes sur lesquels le gouvernement engage sa responsabilité sont en réalité très rares (Massicotte, 1989, p. 513). Malgré une certaine perception populaire et politique, un vote défait sur toute question législative ne touchant pas au discours d'ouverture, aux mesures budgétaires, à une motion de censure ou à une question sur laquelle le gouvernement a explicitement engagé sa responsabilité n'engendre pas de facto la chute du gouvernement (Massicotte, 1989, p. 513). Seuls l'orgueil et la fierté du parti au pouvoir sont en périls. D'ailleurs, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes s'était donné la tâche de faire ce rappel en 1985, voyant les effets pervers que ce mythe engendrait sur le maintien inflexible de la ligne de vote (Lecompte, 2018, p.1). Il ne fut certainement pas le premier ni le dernier à le faire.

Dans notre régime parlementaire de type britannique, la discipline de parti sert aussi à assurer la différenciation entre le gouvernement et les oppositions. Pour poursuivre cet objectif, on s'attend à ce qu'une formation politique reste cohérente dans ses positions et ses messages, offrant par le fait même une « certitude idéologique » à

² En 1989, Louis Massicotte a publié une recherche dans laquelle il a analysé près de 5 600 votes par appel nominal enregistrés entre 1867 et 1989 à l'Assemblée. Il dénote que pendant les trente premières années de la Confédération, on assiste surtout à des dissidences. Le cas le plus fréquent est les « dissidents occasionnels », soit ceux ayant ignoré la ligne de parti entre une et 15 fois (Bissonnet et Deschênes, 1991, p. 8). On observe ensuite une cohésion de plus en plus grande au fil des années : « de 1945 à l'automne 1969, il est impossible de repérer une seule dissidence au sein du caucus ministériel (il y eut pourtant plus de 1 300 votes!) ». Pour consulter les détails de cette recherche : Massicotte, L. (1989). Cohésion et dissidence à l'Assemblée nationale du Québec depuis 1867. *Revue canadienne de science politique*, 22, (3).

l'électeur (Lecompte, 2018, p. 1). Du même coup, on assure stabilité et prévisibilité aux citoyens (Leduc, 1984, p. 4).

Les arguments pratiques et idéologiques expliquant ce maintien de la ligne de parti au fil des années sont nombreux. Cela dit, il n'est pas rare qu'on se questionne ouvertement sur les impacts qu'elle peut avoir sur l'indépendance d'un élu, sur sa liberté de vote ou sur son rôle de député. Plusieurs acteurs politiques l'ont dénoncé au cours de l'histoire, tandis que d'autres avancent que la ligne de parti contribue au cynisme au sein de la population (Pagé, 2011, p. 22 ; Flavelle et Kaye, 1986, p. 24). On reproche aux députés de n'être que des exécutants, de parfois servir son parti ou son chef avant ses propres citoyens. Allant plus loin, Gary Caldwell considère que la ligne de parti est un frein à la revalorisation de l'Assemblée nationale du Québec comme institution nationale : il plaide pour des députés « suffisamment indépendants et courageux » (Caldwell, 2015, p. 25). Selon Alexandre Dumas, historien, nous assistons dans les dernières années à une remise en question de la ligne de parti par des politiciens (Dumas, dans Delisle, 2022). Des propositions de réformes de ligne de parti ont d'ailleurs été faites par plusieurs députés, ministres ou présidents de l'Assemblée nationale : Bernard Drainville, Sylvain Pagé, Jean-Pierre Charbonneau, Denis Vaugeois, Richard Guay et plus encore (Drainville, 2011; Pagé, 2011; Charbonneau, 2008; Vaugeois, 1982; Bissonnet et Deschênes, 1991). À l'échelle fédérale, le Parti conservateur du Canada avait même inscrit le vote libre dans sa plateforme électorale de 2006. Même chose pour le Parti libéral du Canada en 2015 (Lecompte, 2018, p. 4). Les politiciens ne sont pas les seuls à s'intéresser à cette question : on retrouve ponctuellement le même genre de demandes chez certains professeurs, politicologues, analystes et journalistes.

Les plaidoyers pour l'abolition complète de la ligne de parti sont très rares, mais plusieurs militent pour un assouplissement. Généralement, on s'entend qu'elle devrait être imposée lorsque vraiment nécessaire (lors de vote de confiance envers le gouvernement ou lors des votes sur le budget, par exemple). D'autres proposent aussi de l'imposer lors de questions qui concernent les engagements électoraux du parti, dans un souci de bonne gouvernance (Lecompte, 2018, p. 4; Charbonneau, 2008). Un gouvernement élu pour sa plateforme électorale doit livrer la marchandise, et il ne peut le faire sans la solidarité de sa députation. Pour certains, on souhaite plutôt que la ligne de parti devienne l'exception, et non la règle.

À l'heure actuelle, on observe toutefois deux choses : d'abord, les votes libres sont extrêmement rares, et ensuite, même lors de votes libres sur des questions morales et éthiques, les députés semblent voter en fonction de leur couleur politique. Une étude faite en 2011 mène à la conclusion que « l'affiliation partisane d'un député demeure la meilleure variable explicative du sens du vote, même lors d'un vote libre, et même compte tenu d'autres facteurs

(comme les caractéristiques personnelles du député et les préférences de sa circonscription) » (Overby, Raymond et Taydas, 2011, cité dans Lecompte, 2018, p. 5).

Cela dit, alors que l'imposition d'une ligne de vote est généralement connue et comprise depuis des années dans notre système parlementaire, nous assistons depuis les vingt dernières années à la cristallisation d'un second phénomène de contrôle qui s'ajoute au premier : la centralisation des communications.

2. De la ligne de parti aux lignes communicationnelles : l'arrivée de la centralisation des communications

Aujourd'hui, la discipline des députés n'est plus seulement attendue au moment de leur vote en Chambre, mais sur toutes leurs communications en public, même celles hors de la sphère législative. Comment expliquer cela? Toujours dans l'optique de présenter le cadre politique dans lequel les parlementaires travaillent, la prochaine section de l'essai retrace les bouleversements ayant mené à un élargissement des lignes de vote aux lignes communicationnelles. Nous le verrons : la réponse se trouve surtout dans la transformation du monde médiatique à la suite de l'arrivée des chaînes d'information en continu et des médias sociaux numériques.

Un nouveau contexte médiatique

Depuis les 30 dernières années, avec l'arrivée dans les années 1990 des chaînes d'information en continu – puis des médias sociaux numériques un peu plus tard –, l'univers médiatique s'est complètement transformé. Désormais, l'information circule extrêmement rapidement, sur plusieurs plateformes et en tout temps. Les heures de tombée se sont décuplées (Prince et Giasson, 2019, p.3). Plus encore, l'information est désormais interactive : les citoyens peuvent facilement créer et partager de l'information, mais aussi réagir aux différentes nouvelles sur les plateformes numériques. Avec les plateformes comme Facebook, Instagram – ou jusqu'à récemment TikTok³ –, les élus peuvent communiquer directement avec leurs électeurs, à tout moment de la journée. Véronique Prince parle d'un « système médiatique profondément transformé au sein duquel l'instantanéité de la communication dicte tout » (Prince et Giasson, 2019, p.4).

Ce contexte a mis en place les conditions gagnantes pour une ère médiatique où prime l'instantanéité de l'information et la course à la nouvelle. Le cycle de nouvelles est devenu si rapide que ce qui est d'actualité aujourd'hui ne l'est plus le lendemain. Pour rester compétitives et rentables, les entreprises de presse demandent

³ Depuis février 2023, l'application TikTok est interdite sur les téléphones de fonction des députés de l'Assemblée nationale (Gagnon, 2023).

à leurs journalistes de produire leur contenu très rapidement (et parfois avec peu d'informations). En réponse, il y a eu mise en place d'une gestion beaucoup plus stricte des communications et des relations de presse au sein des partis politiques (Chadwick, 2013, dans Prince et Giasson, 2019, p.2).

La centralisation des communications

« Les acteurs politiques doivent [...] absolument s'adapter à cette nouvelle réalité médiatique », disait-on déjà en 2009 (Strömbäck et Esser, 2009, dans Prince et Giasson, 2019, p.10). Chose dite, chose faite. Ce nouveau contexte médiatique a incité le politique à se transformer, contribuant à une mobilisation de plus en plus forte de ressources consacrées aux relations publiques et à la gestion des communications au sein des partis politiques (Prince et Giasson, 2019, p. 2). « Plus que jamais, tout ce que font les élites politiques passe par des calculs de communication » (Marland, 2016, p. xxi). La centralisation des communications n'est donc qu'une suite logique découlant directement de la modification de notre univers médiatique et social⁴.

Dans un contexte médiatique où chaque réponse politique fait l'objet d'analyses sur de nombreuses plateformes [...], le parti tente de limiter les risques d'erreurs et, surtout, de protéger l'image et la réputation de son nouveau gouvernement (Prince et Giasson, 2019, p. 1).

Dans leur plus récent ouvrage sur la gestion de crise gouvernementale à l'ère de l'instantanéité médiatique, Véronique Prince et Thierry Giasson parlent sans nuances d'une ère de centralisation des processus communicationnels en politique (Prince et Giasson, 2019, p. 2). Alex Marland, chercheur au Groupe de recherche en communication politique de l'Université Laval, le définit comme un « concept selon lequel l'information, le pouvoir et la stratégie de communication sont regroupés autour des principaux décideurs » (2016, p. 406). Qui a la charge de déterminer ces messages qui seront répétés par l'organisation ? « Les stratèges au sommet de l'organisation », selon Marland (2016, p. 406, traduction libre). Au sein d'un gouvernement, la centralisation des communications se décrit comme un contrôle quasi total des communications par le centre exécutif du parti. Cette gestion se fait par l'équipe du bureau du premier ministre et ses plus proches collaborateurs. À ce travail méticuleux de communication s'affaire généralement du personnel politique ou administratif non élu, mais aussi parfois certains membres des comités ministériels les plus importants. Déjà, en 1993, l'ex-député à l'Assemblée nationale Pierre de Bellefeuille décrivait ce qu'on reconnaît aujourd'hui comme le pouvoir centralisé :

⁴ La centralisation des communications ne s'explique pas seulement par le nouveau contexte médiatique, mais aussi par d'autres facteurs qui y sont étroitement liés. Pensons notamment à l'adoption d'un style de campagne permanente au sein des formations politiques (Marland, Giasson et Esselment, 2017; Montigny et Jacob, 2019; Esselment, 2017) et l'implantation du marketing électoral et politique (Marland, Giasson et Lees-Marshment, 2012).

Peut-on en effet prétendre vivre en démocratie lorsque le vrai pouvoir est détenu exclusivement, dans les faits, [...] par un petit groupe de personnes qui ne répondent qu'à l'une d'entre elles, le premier ministre dont la volonté fait la loi? Détrompez-vous: ce groupe de personnes, ce n'est pas le conseil des ministres. C'est un cénacle plus intime, [...] il s'adapte aux circonstances, au gré du premier ministre. Celui-ci décide, d'un jour à l'autre, qui en fait partie. Il puise parmi les membres de son cabinet, les ministres et les hauts fonctionnaires à qui il accorde sa confiance (Bellefeuille, 1993, p. 337).

Au Canada, on associe généralement le début d'une plus forte centralisation des communications à l'élection de Stephen Harper en 2006 sous un gouvernement conservateur minoritaire (Marland, 2016). La tendance n'échappe pas au Québec : Montigny et Jacob parlent eux aussi d'une « centralisation récente des communications gouvernementales au sein du ministère du premier ministre » (Montigny et Jacob, 2019). Toutefois, on ne saurait attribuer cette tendance à une couleur politique en particulier. Marland rappelle comment « l'attrait envers le branding ajoute à la centralisation du pouvoir, *quel que soit le parti ou l'individu responsable* » (2016, p. xxi, traduction libre et emphase ajoutée). La centralisation des communications ne serait pas non plus exclusive aux partis gouvernementaux. Alex Marland parle d'une ère où les partis politiques imposent une discipline de communication stricte dans l'objectif d'assurer la conformité, tout en étant obsédés par l'exclusion des candidats cherchant à exprimer toute forme d'indépendance d'esprit (Marland, 2016, p.xix). La littérature nous pousse à croire que la centralisation est un phénomène global, et donc qu'il soit possible d'observer des pratiques de centralisation au sein de plusieurs partis politiques.

3. Le cas de figure de la centralisation des communications : la saga de la reconnaissance ou non du racisme systémique à l'intérieur des formations politiques au Québec

Pour illustrer ce nouveau phénomène politique, il suffit d'observer l'évolution des discussions entourant la reconnaissance ou non du racisme systémique à l'intérieur des formations politiques québécoises en 2020. Pour tous ceux s'intéressant aux questions de ligne de parti, de gestion des communications et de contrôle du message, cet épisode est très révélateur, ayant mis en lumière l'ampleur des pratiques de contrôle pouvant s'opérer au sein des formations politiques à l'Assemblée nationale afin d'assurer la plus grande uniformité communicationnelle possible.

En septembre 2020, le décès de la femme atikamekw Joyce Echaquan à l'hôpital de Joliette a marqué les esprits au Québec et a lancé un débat populaire et politique majeur sur la reconnaissance ou non de la notion de racisme systémique. Officiellement, le Parti québécois (PQ) ainsi que le parti gouvernemental de la Coalition Avenir Québec

(CAQ) ont choisi de ne pas reconnaître l'existence de racisme systémique au Québec, tandis que le Parti libéral du Québec (PLQ) et Québec solidaire (QS) ont pris la position inverse. Chacune des positions a suscité son lot de critiques et de discussions (voir Cardinal, 2020). Malgré tout, la plupart des formations politiques ont fait des pieds et des mains pour maintenir la ligne communicationnelle décidée au sein de leur caucus dans les discours de l'ensemble de leurs députés.

Talonné par les journalistes depuis le décès de Joyce Echaquan quant à la position de la CAQ sur le racisme systémique, le premier ministre n'a jamais dérogé à son discours. La vice-première ministre Geneviève Guilbault a refusé ne serait-ce que de prononcer l'expression « racisme systémique » lors de son passage à l'émission populaire *Tout le monde en parle*, en octobre 2020 (Cardinal, 2020). La possibilité de changer de discours quant à la reconnaissance ou non du racisme systémique est aussi restée nulle lors de la nomination du nouveau ministre aux Affaires autochtones, Ian Lafrenière en octobre 2020 (Lajoie, 2020). C'est lors de l'élection de la nouvelle députée caquiste Shirley Dorismond, en avril 2022, que la rigidité de la ligne de communication a passé le test ultime au sein de la CAQ. Anciennement vice-présidente de la Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec (FIQ), elle avait dénoncé le racisme systémique en 2020. Depuis son élection et son intégration au caucus caquiste, elle omet elle aussi d'employer l'expression : « pour moi, ce n'est pas l'approche idéale de parler de ça, [de racisme systémique]. Ça divise tout le monde. Je trouve que ça crée de la haine » (Bossé, 2022).

Le Groupe d'action contre le racisme, mis sur pied par le gouvernement dans le cadre de cette polémique, a dû lui aussi composer avec la ligne gouvernementale. Un article du journal *Le Devoir* relate que les membres du Groupe d'action – soit des ministres et députés gouvernementaux – ont considéré reconnaître le racisme systémique envers les Autochtones dans la rédaction leur rapport final. Toutefois, on ne s'en cachait pas : une telle prise de position devait nécessairement être approuvée par le bureau du premier ministre. On demandait « préalablement la bénédiction du chef du gouvernement, François Legault », le Groupe d'action n'étant pas composé « d'électrons libres » (Bélair-Cirino et Sioui, 2020). Ultimement, dans son rapport final, « le Groupe d'action contre le racisme [a fait le choix de ne pas se prononcer] sur ce concept ni sur son application à la situation du Québec », notamment en raison du manque de consensus sur la question (Gouvernement du Québec, 2020).

Est-ce que l'ensemble des députés caquistes partagent unanimement la position qu'a pris leur parti en octobre 2020? Selon le journal *Le Devoir*, il semble que non : la reconnaissance ou non du racisme systémique divisait au sein du caucus caquiste, notamment sur la question des Autochtones (Bélair-Cirino et Sioui, 2020). Est-ce que ce débat interne était spécifique à la CAQ? Là aussi, il semble que non. La question divisait également chez les députés péquistes. Ici, on souhaitait ne pas interférer dans la course à la chefferie du parti – la question de la

reconnaissance ou non du racisme systémique était sujette à débats entre les différents candidats. La ligne communicationnelle a toutefois failli quelque peu : alors que le chef parlementaire par intérim Pascal Bérubé rappelait la position de sa formation quant à la non-reconnaissance du racisme systémique en octobre 2020, il semblait surpris d'apprendre que Véronique Hivon, Joël Arseneau et Sylvain Gaudreault, trois collègues péquistes, avaient récemment déclaré reconnaître la présence de racisme systémique au Québec (Sioui, 2020).

Pourquoi abordons-nous cet exemple? Puisque bien qu'elle soit devenue le sujet de l'heure dans les médias et les discours populaires en 2020, la question du racisme systémique ne faisait partie d'aucune discussion législative pendant cette période. Ce cas permet d'illustrer comment cette gestion méticuleuse des communications des élus ne se limite plus seulement aux enjeux et discussions qui touchent les travaux parlementaires. Ainsi, justifier un contrôle strict des actions des députés seulement au nom du maintien de la confiance de la Chambre ne tient plus tellement la route. Le même constat se fait concernant les engagements électoraux : la question du racisme systémique faisait partie de la plateforme électorale d'aucun parti politique en 2020. C'est clair : désormais, le contrôle ne se limite plus qu'au vote, mais s'étend aussi aux lignes communicationnelles.

SECTION 2 : DES ENTRAVES À LA FONCTION DE DÉPUTÉ

Un survol préliminaire de la littérature nous permet de supposer que les phénomènes de ligne de parti et de centralisation des communications peuvent entrer en conflit avec la fonction de député. Déjà dans les années 1980, des députés fédéraux déclaraient qu'ils préféreraient voter de manière indépendante lorsque la position de leur formation politique nuit aux intérêts de leurs électeurs (Flavelle et Kaye, 1986, p. 23). L'an dernier, l'ex-députée Claire Samson a dénoncé le contrôle qu'exerçait sa formation politique sur les questions posées aux ministres en commission parlementaire : « Moi, comme législateur, je trouve ça insultant, cette pantomime de la joute politique » (Dubreuil, 2022). Denis Monière s'effrayait en 2011 que le député « devienne une machine à voter soit pour faire adopter des projets de loi, soit pour combattre les politiques gouvernementales ». Il parlait également de concentration du pouvoir entre les mains du chef et de la direction du parti, puis de musellement du représentant du peuple (Monière, 2011, p. 104). Sylvain Pagé partageait lui aussi l'impression « que le député ressemble davantage à un pion qu'à un véritable législateur » (Pagé, 2011, p. 12). Il ajoute que la ligne de parti nuit au rôle de représentant du député en le déresponsabilisant : trop souvent, un député peut se réfugier derrière la politique gouvernementale pour éviter de s'informer sur la politique ou consulter ses concitoyens sur un dossier (Pagé, 2011, p. 23). Pierre de Bellefeuille va dans le même sens : « Prenons d'abord le cas des députés du parti au pouvoir, appelés députés ministériels bien qu'ils ne soient nullement ministres [...]. Le gouvernement n'a guère besoin d'eux, sauf pour voter comme des automates » (Bellefeuille, 1993, p. 339). Jean-Pierre Charbonneau, ex-

député et président de l'Assemblée nationale, n'y va pas de main morte dans une lettre parue en 2008 : « Le fait que le chef du gouvernement et ses ministres soient issus de l'ensemble des députés, et qu'ils continuent d'y appartenir après leur nomination, a pour conséquence que les députés, surtout ceux du côté ministériel, ne sont que des acteurs secondaires serviles, sans pouvoir véritable » (Charbonneau, 2008). Il relève comment la ligne de parti rend impossible la séparation des pouvoirs entre le gouvernement et le Parlement. En d'autres mots, comment les députés du parti au pouvoir ne peuvent contrôler effectivement l'exécutif gouvernemental (Charbonneau, 2008).

Ces pistes d'informations laissent présager qu'il serait pertinent de creuser la question encore plus loin. C'est ce que je tâcherai de faire dans la prochaine section. Maintenant que les contextes médiatiques et politiques sont présentés, la table est mise pour tenter de répondre à la question centrale de cet essai.

SECTION 3 : QUESTION DE RECHERCHE ET MÉTHODOLOGIE

1. Question de recherche

Les démarches entourant cet essai ont été guidées par la tentative de rassembler les perceptions des députés de l'Assemblée nationale sur les questions de la centralisation des communications et de la ligne de parti d'abord, et ensuite, de voir comment ces deux phénomènes affectent l'exercice de leur travail.

L'objectif est donc double : en premier lieu, recueillir les perceptions des parlementaires de l'Assemblée nationale sur la centralisation et la ligne de parti. Bien que la ligne de parti soit déjà fortement documentée, les témoignages de parlementaires sur le sujet proviennent beaucoup plus de députés ayant siégé au Parlement fédéral qu'à l'Assemblée nationale⁵. Surtout, en ce qui concerne la centralisation des communications, les témoignages sont rares et commencent tout juste à être publics⁶. Il y a certainement là un manque d'informations à combler dans la littérature. Ce premier objectif s'insère dans une démarche plutôt exploratoire.

Le deuxième objectif est plus précis. En deuxième lieu, il s'agit de comprendre comment la centralisation des communications et la ligne de parti peuvent venir moduler, affecter ou parfois altérer le travail attendu des députés. La littérature présentée à la précédente section laisse croire qu'il y a matière à se pencher sur la question. Ici, la nouveauté et l'originalité se trouvent dans l'ajout de la centralisation des communications à la réflexion.

⁵ Voir notamment cette étude du Centre Samara pour la démocratie : Centre Samara pour la démocratie. (2018). Laisser tomber le scénario : la législature doit redynamiser la démocratie représentative. Toronto (Ontario) : Le Centre Samara pour la démocratie.

⁶ Pensons notamment aux témoignages d'Émilie Foster ou de Claire Samson à ce sujet (voir Foster, 2023 et Dubreuil, 2022).

2. Méthodologie

Afin de répondre à ces deux objectifs, on retrouve dans cet essai les réflexions de 14 parlementaires et ex-parlementaires de l'Assemblée nationale, ayant siégé pendant la 42^e ou la 43^e législature. Ces réflexions ont été recueillies dans le cadre d'entrevues semi-dirigées réalisées en personne ou à distance, dépendamment du lieu de résidence ou de travail du parlementaire. Tous les parlementaires interrogés ont au moins un mandat de quatre ans à leur actif : la moyenne d'années de carrière à titre de député de l'Assemblée nationale des personnes interrogées dans cet essai est de sept ans et demi. Ce prérequis d'avoir au moins un mandat d'expérience assurait un recul suffisant chez le député pour pouvoir constater et commenter les effets de la ligne de parti et de la centralisation des communications sur son travail.

On retrouve six hommes et huit femmes, représentant ensemble tous les groupes parlementaires reconnus lors des deux dernières législatures. Ceci était essentiel afin d'assurer une représentativité totale et de ne pas cloisonner les résultats à certains partis politiques. Parmi ces 14 parlementaires, on en retrouve cinq ayant siégé exclusivement à titre de député du gouvernement, trois ayant siégé exclusivement dans l'opposition, puis six ayant vécu les deux côtés de la Chambre⁷. Que ce soit pendant l'entièreté de leur carrière ou pendant une brève période, les députés ciblés dans cet essai ont tous déjà occupé des fonctions qui les plaçaient à l'*extérieur* du centre exécutif de leur parti politique. Du côté des députés du parti gouvernemental, on parle des députés d'arrière-ban (donc les parlementaires n'ayant pas de poste de ministre, ni de poste d'officier). Du côté des députés d'opposition, on parle d'avoir connu la réalité d'un porte-parole de dossier du parti (et non exclusivement des postes de chefferie, de vice-chefferie ou d'officier)⁸. Pour ce qui est des députés ayant siégé des deux côtés, on parle d'avoir vécu soit l'une ou l'autre de ces deux situations, ce qui n'exclut pas d'avoir aussi fait partie du centre exécutif de sa formation politique à un moment ou un autre de sa carrière.

Qui plus est, afin d'assurer une liberté de parole et une collaboration complète de la part des députés, l'anonymat total a été garanti. Ce choix a aussi été motivé par l'intention de limiter les conclusions ou références partisans dans ce travail où l'objectif se veut beaucoup plus rassembleur. Toutefois, il a été judicieux dans certains contextes de différencier les témoignages provenant d'une perspective de député de gouvernement de ceux provenant d'une perspective de député de l'opposition. Sur certains sujets précis, de ne pas tenir compte de cette différence de

⁷ Cette précision est importante. Les parlementaires ont été sélectionnés, car ils avaient réalisé au moins un mandat depuis 2018, mais ont été amenés à discuter de leur carrière complète à titre de parlementaire. Chez certains parlementaires interrogés, cette carrière politique peut inclure bien plus de deux législatures. Par extension, il serait erroné d'associer les propos d'un parlementaire décrit comme ayant siégé du côté gouvernemental directement à la Coalition Avenir Québec dans cet essai, et ce même si c'est le seul parti au pouvoir depuis les deux dernières législatures.

⁸ En raison du relativement petit nombre de députés formant les oppositions dans les deux dernières législatures, il était impossible de trouver des députés ne faisant pas partie du cabinet fantôme des oppositions.

perspective dans l'analyse des témoignages aurait été une erreur menant à l'omission de données et de nuances importantes.

Ici, l'originalité de cet essai se trouve dans l'objectif de lier trois éléments : (1) le contexte politique et médiatique nouveau relevé par les chercheurs en science politique, (2) ses effets sur la ligne de parti et la centralisation des communications et (3) la façon dont tout cela est vécu par les parlementaires dans le cadre de l'exécution de leur travail de député.

SECTION 4 : PRÉSENTATION ET ANALYSE DES RÉSULTATS

La présente section regroupe les témoignages de 14 parlementaires et ex-parlementaires de l'Assemblée nationale. L'objectif était de mettre de l'avant les perceptions et réflexions des députés d'abord : ainsi, l'utilisation de citations directes a été privilégiée⁹. Dans cette section, la présentation et l'analyse des résultats se font de manière conjointe. Cette façon de faire facilite le dialogue entre les analyses brutes des parlementaires et les tendances qui sont observables une fois l'information compilée et rassemblée.

Les résultats et analyses sont classés en sept sections : (1) l'expérience de centralisation des communications à l'Assemblée nationale, (2) le niveau de liberté des députés dans leurs votes et leurs communications, (3) les impacts de la centralisation des communications sur les rôles des députés, (4) le caucus comme un atténuant de la centralisation, (5) les raisons pour lesquelles les parlementaires respectent la ligne de parti, (6) la perspective d'un assouplissement et finalement, (7) les enjeux démocratiques liés à la centralisation.

1. La centralisation, ça existe sur les planchers de l'Assemblée nationale?

La centralisation des communications est un phénomène qui commence tout juste à être observé dans la sphère politique du pays : il y avait donc lieu de vérifier d'abord si les parlementaires avaient l'impression de naviguer dans un milieu politique où les communications étaient de plus en plus contrôlées, et ensuite de les questionner sur les raisons derrière cela. Ainsi, chacun de mes échanges avec les parlementaires débutait avec cette question : « *la centralisation des communications, voyez-vous cela ici, à l'Assemblée nationale?* ».

Les parlementaires sont équivoques. « *Oui, totalement* » (D1). « *Je n'ai vu que ça* », me dit un autre (D13). La question s'est réglée rapidement dans chacun des cas : presque la totalité des parlementaires interrogés a confirmé d'emblée la tendance en politique québécoise - l'un d'eux préférant parler « *d'organisation de*

⁹ Afin de faciliter la lecture, toutes les citations provenant des parlementaires interrogés ont été mises en italique dans les prochaines sections de l'essai.

l'information » plutôt que de centralisation (D6). Le constat est fait. Maintenant, comment l'explique-t-on, à l'Assemblée nationale?

Le système médiatique comme la cause majeure de la centralisation

La majorité des députés m'ont parlé du rôle que joue le système médiatique dans l'adoption des pratiques de centralisation à un moment ou un autre de l'entretien. La littérature le pointait déjà frontalement, mais selon les parlementaires, le lien ne peut être plus clair et plus direct.

Les partis opèrent dans un environnement hyper compétitif. Les médias sont dans l'instantanéité, l'information continue et l'omniprésence des médias sociaux. Les partis, à travers tout cet environnement hostile là, se sont adaptés, se sont professionnalisés. Dans cette professionnalisation vient l'inévitable centralisation des communications, le contrôle du message (D1).

Tout le monde semble conscient que la centralisation est arrivée en réponse à un système médiatique sévère et exigeant. « *Le système politico-médiatique a changé. La compétition avec Internet, la réactivité que ça demande, ça a vraiment foutu le bordel* », ajoute un autre parlementaire (D5). Un autre député parle d'éclatement des médias, particulièrement depuis l'arrivée des médias sociaux. On explique ainsi la centralisation comme une « *tentative de préserver l'efficacité de la communication politique* » dans un contexte médiatique nouveau et particulier (D9).

On sent également qu'au-delà du contexte médiatique général, les politiciens ont des craintes par rapport au traitement de l'information des boîtes médiatiques. C'est normal : du contexte médiatique général se crée des pratiques particulières, l'un ne va pas sans l'autre. Du côté de la députation, on appréhende que tout assouplissement ou relâchement sur les lignes communicationnelles et les lignes de parti puisse recevoir une couverture médiatique surdimensionnée d'abord, mais surtout négative. Et sur ce point, les critiques sont parfois lourdes.

Ce sont les prédateurs médiatiques qui ne cherchent que ça, qui fouillent, qui stimulent et qui en remettent sur un enjeu banal. À partir du moment où tu as un point de vue différent sur un enjeu, et que tu l'exprimes publiquement, les médias, avec leur réinterprétation, en font un conflit à l'interne. Les journalistes en font leur pain et leur beurre de manière permanente. On ne peut pas dissocier l'imposition des lignes de parti à la détérioration de la couverture médiatique du politique (D11).

Les parlementaires sont bien au fait que toute dissidence, aussi minime soit-elle, court le risque d'être reprise comme un scandale d'abord, puis analysée en long et en large ensuite dans les émissions politiques de grande

écoute et dans les journaux nationaux du lendemain. Il est bien rare que les prises de paroles dissidentes des parlementaires soient traitées positivement dans les médias, même quand l'intention est bonne. Ajoutons à cela les foudres du centre exécutif de son propre parti politique, et nous avons entre les mains un système qui ne donne pas envie de prendre de risque.

Je vois vraiment un partage de responsabilités entre le médiatique et le politique. Je pense que c'est une danse qui se fait à deux. [...] Les boîtes médiatiques sont souvent contradictoires : elles espèrent ne plus avoir de langue de bois, elles veulent de l'authenticité, mais chaque fois que quelqu'un ne dit pas exactement la même chose que ses collègues, qu'il y a une phrase qui sort de manière un peu plus spontanée, c'est monté en épingle (D10).

Ce ne sont pas seulement les députés qui voient au loin les potentiels dérapages médiatiques liés à un écart d'uniformité : les centres exécutifs, les stratèges en communication et les collègues parlementaires aussi. Et tout le monde travaille pour éviter ce type de bourde. Nous avons ici une danse politico-médiatique qui sert énormément à la centralisation des communications. Nous le verrons : au travers des témoignages des prochaines pages, les références au système médiatique seront nombreuses.

Les arguments pratiques derrière la centralisation des communications

Une fois cette prémisse établie, il faut nuancer : la centralisation des communications n'est pas un phénomène qui est apparu exclusivement en réponse aux transformations médiatiques des trente dernières années. Plusieurs autres justifications entrent en ligne de compte.

D'abord, on parle d'efficacité et de nécessité : « *c'est par défaut, notamment* » (D7). Dans certains partis d'opposition, les parlementaires n'ont pas la capacité de faire chacun leurs propres communications. Mais il ne faut pas croire que ce n'est qu'une question de moyens. « *Si l'on avait plus de ressources, probablement que ça resterait comme ça parce qu'il y a des avantages au niveau de la cohérence du message* » (D7). Cet argument lié à la cohérence a aussi été mentionné par d'autres parlementaires (D6, D14, D7, D3, D5). « *Pour moi, c'est inévitable et nécessaire de coordonner nos communications, sinon, la nouvelle deviendrait : "les incohérences entre les discours de plusieurs députés". Non seulement ça ne donne pas grand-chose, mais ça ne fait pas avancer les luttes que tu veux mener* » (D3). « *La ligne de parti et la centralisation du message sont fondamentales si l'on veut se faire reconnaître sur la sphère médiatique et s'assurer de la compréhension commune de notre position comme formation* » (D5).

Selon plusieurs, la centralisation sert aussi à des impératifs de temps et d'expertise (D7, D3, D5 et D2). Les députés croulent sous la charge de travail, le quotidien va vite et les nouvelles s'accumulent. Ajoutons que jusqu'à cinq commissions parlementaires peuvent siéger en même temps, et ce, en plus des affaires du jour au salon Bleu. « *Dans aucun monde on ne pourrait se prononcer nous-même intelligemment et individuellement sur chacun de ces dossiers* » (D7). Ainsi, pour s'assurer que les communications soient intelligibles et adéquates sur chacun des dossiers, ce sont généralement les porteurs de dossiers ou les cabinets de ministres qui déterminent les lignes en collaboration avec l'équipe des communications. Ensuite, tout le caucus suit la partition. « *Tu es pris dans tes propres choses, tu n'as pas le temps de questionner, à moins que ce soit ton expertise* » (D2). « *Je ne peux pas être maître de tous les sujets. Je suis super content d'avoir des experts qui me donnent un alignement quand je me fais poser des questions* » (D5).

Dans la même lignée, certains députés reconnaissent d'emblée que la centralisation des communications peut devenir un outil important pour éviter de se mettre soi-même dans l'eau chaude : « *une chance qu'on a une organisation des communications, parce qu'il y a des collègues qui viennent me dire leur avis sur des questions, et ce serait gênant [...]. L'organisation des communications permet [aux élus] de prendre du recul [avant de se prononcer à chaud sur un dossier]* » (D6). « *Dépendamment des dossiers, c'est intéressant qu'on ait un filet de sécurité de la part de nos communications sur des sujets brûlants* » (D4).

Il ne faut pas non plus négliger d'autres motifs derrière la centralisation comme la culture du chef, les traditions du parti, la place que prennent les stratèges en communications au sein des processus décisionnels et le niveau d'organisation de la formation politique. Ces motifs revenaient toutefois plus rarement dans les discussions.

Les pratiques de contrôle des communications

Un contrôle des communications, ça passe avant tout par une équipe de communications, un monde qui domine de plus en plus la sphère politique (D2, D11, D10, D13). Et pour certains, ce n'est pas associé à quelque chose de positif. « *Quand à un moment donné tu as plus d'agents de communication que de députés, "we got a problem, Houston". Ces gens veulent légitimer leur travail, qui est celui de se mettre le nez partout et d'empêcher les députés de parler sur certains enjeux* » (D11).

Ensuite, ça prend certains réflexes de contrôle et de supervision. Plusieurs ont mentionné devoir demander l'autorisation de leur aile parlementaire avant de pouvoir offrir des entrevues avec les médias (D12, D13, D11, D1). « *Souvent, Bernard Drainville m'appelait pour des entrevues et ma directrice des communications ne voulait pas que je lui parle. [...] Je disais que j'allais lui parler pareil, et ça créait de l'animosité* » (D11). Pour certains,

l'autonomie sur les communications est pratiquement nulle. « *Tout devait passer par les communications, même nos communiqués dans nos comités qui devaient être préalablement approuvés par l'aile parlementaire. Ils nous envoyaient des communiqués à trous. À l'opposition aussi, mais pas avec la même rigidité que quand on était au gouvernement* » (D8). On parle parfois de demande express d'éviter de passer devant les journalistes, parfois même en proposant de passer par un second itinéraire pour s'assurer de les contourner (D1, D13). Il y a également la distribution de lignes communicationnelles : que ce soit sur les enjeux du jour, sur un projet de loi, ou pour le travail en commission parlementaire.

Quand vous vous levez le matin et que vous prenez vos e-mails, puis qu'on vous dit "voici vos opinions pour la journée sur les sujets suivants"... Écoutez bien, Carolane... [...] J'ai 60 ans, j'ai été gestionnaire toute ma vie, il n'y a personne à 6h15 qui va me dire quoi penser du troisième lien (D13).

Décidément, certains centres exécutifs ont des pratiques de contrôle et de vérification établies, testées et retestées.

2. Le niveau de liberté des députés

La liberté sur le vote

Les discussions que j'ai eues avec les parlementaires démontrent qu'actuellement, aucune liberté individuelle n'est accordée sur les votes en Chambre et en commission. « *Tu n'en as pas de liberté, il faut que tu votes comme le gouvernement* » (D12). Dans la majorité des contextes, c'est le chef qui tranche à la suite des discussions du caucus (D6, D10, D14). « *Il faut que tu acceptes que quand tu sors des discussions internes, ce soit le plan de match du chef qui doit primer sur tes opinions et ambitions personnelles. Je croyais à cette discipline* » (D12). Il arrive aussi que l'orientation soit prise de manière démocratique, à l'interne (D3). Mais c'est l'exception plutôt que la règle. Peu importe la méthode de prise de décision, qu'elle soit prise démocratiquement ou par le représentant, une fois la décision prise en caucus, la ligne de parti s'applique, et il n'y a pas de place à dissension publique.

Selon plusieurs, la solution express lorsqu'on est insatisfait de la décision finale et que l'on ne souhaite pas suivre notre ligne de parti, c'est de s'absenter volontairement lors de la mise aux voix (D8, D2, D3, D14, D5) : « *dans 99% des cas, il faut suivre la ligne de parti. Ou tu t'absentes* » (D14). Ceci dit, il serait impensable pour la plupart voter sciemment et publiquement contre la ligne de notre formation politique. Quelles seraient les conséquences, en cas de dissension lors du vote? Ça dépend. « *Une visite chez le whip, au bureau du chef, [puis au] bureau du leader aussi. Toutes les autorités du parti, autrement dit. Je pense que c'est assez clair. La prochaine fois, tu es*

out. *Dans notre parti, ça n'aurait pas été toléré, ce n'est pas pour rien que vous ne le voyez jamais* » (D1). « *La ligne de parti, tu n'as pas le choix, sinon ils te mettent dehors* », mentionnait un parlementaire en parlant de sa formation politique (D13). Mais ici encore, la rigidité des conséquences semble différer entre les formations : « *il n'y a pas personne qui te dit explicitement : "si tu fais ça, tu es out". Peut-être dans certains cas, mais moi, je ne me suis jamais fait dire ça* » (D3).

Briser la ligne de vote, c'est une situation qu'on ne voit pratiquement jamais, par ailleurs : un seul parlementaire interrogé avait déjà fait dissension sur une consigne de vote de sa formation politique au cours de sa carrière politique. Et il avait choisi de s'abstenir.

La liberté sur les lignes communicationnelles

Il semble y avoir un peu plus de liberté en ce qui a trait aux lignes communicationnelles, que ce soit une liberté que se donne le député lui-même ou une marge de manœuvre offerte en amont par les formations politiques. « *Il y a un petit jeu [à ce sujet]* », me disait l'un d'eux (D6). Les réseaux sociaux sont généralement moins normés et contrôlés en amont que les autres méthodes de communication (D3). La souplesse semble encore plus grande lorsqu'on entre dans les dossiers de circonscription, dans le rôle de représentant du député. « *On a une petite marge au niveau du comté. Encore là, il y a de mes collègues que tout leur mandat, même dans leur comté, ils [devaient faire] approuver leurs demandes d'entrevue à la whiperie¹⁰* » (D1). Ceci dit, dès que l'on sort des dossiers qui ne relèvent pas de la circonscription du député, le contrôle se resserre. « *Au national, on n'a aucune latitude. Aucune. Si on t'envoie en entrevue, on va te donner les lignes, et c'est ce que tu vas dire* » (D1).

D'ailleurs, tandis qu'un seul parlementaire interrogé n'ait déclaré avoir fait dissension sur le vote (en s'abstenant), six députés sur les 14 interrogés ont affirmé avoir déjà fait dissension dans leurs lignes communicationnelles sur certains dossiers. Chaque fois, les dossiers en question touchaient des enjeux liés aux intérêts et à la représentation des citoyens de leur circonscription. On peut penser que le rôle de représentant est celui pour qui les députés font le moins de compromis.

Malgré qu'on reconnaisse que le contrôle exercé par les centres exécutifs des partis soit un peu moins strict pour ce qui concerne les communications, les députés s'exposent tout de même à des conséquences. On ne parle pas d'emblée d'expulsion du parti, ici. Les conséquences sont moins frontales que celles liées au non-respect de la

¹⁰ La « whiperie » est une expression couramment utilisée dans le monde politique pour désigner l'équipe en poste au bureau du whip d'une formation politique.

ligne de vote. Cela dit, elles peuvent être importantes. « *Oh que j'ai vexé des égos là-dedans. [...]. C'est dur. Est-ce que j'ai payé un prix? Je pense que oui, parce qu'après ça, à l'interne, tu es probablement vu comme quelqu'un qui est très, très fort d'esprit* », m'expliquait un député (D1). Un autre parlementaire me décrit son expérience :

[Certaines fois], je me suis fait vraiment réprimander. J'ai été boycotté sur certaines choses, effectivement. J'étais sur [un poste], et on m'a vraiment évacué de [ce poste]. On avait peur de mes prises de position et de mes commentaires [...]. Je peux vous dire qu'à l'époque [le ministre X] m'avait fait tout un sermon (D4).

Il semble que le frein à la carrière ou aux opportunités professionnelles puisse aussi faire partie du prix à payer pour sa dissension dans les lignes communicationnelles. « *Je n'ai jamais été nommé ministre* », disait un autre (D13). Et parfois, on exige tout simplement au parlementaire de revenir sur ses paroles en public.

Je me suis fait presque cancel dans les médias pour le commentaire que j'ai fait [dans un dossier]. En fonction de mon comté, de mes citoyens, et du dossier que je portais, je pense que [ma prise de position était] importante. Malheureusement, ce n'était pas la ligne du parti et ce n'était pas bien reçu. J'ai dû m'excuser publiquement. J'ai trouvé ça excessivement difficile, c'était la première fois que je devais faire un tel exercice. Ça m'a mis dans l'eau chaude (D5).

En résumé : « *si un député sort de la track, il se fait ramasser assez vite* » (D13). Appelés à parler des conséquences de leur dissension, les parlementaires ont surtout parlé des réactions et des décisions du centre exécutif du parti. Mais qu'en est-il de la réaction des collègues parlementaires? J'ai pris soin de questionner les parlementaires sur leurs perceptions par rapport à un collègue de leur propre formation qui ferait dissension de la ligne de parti en public.

La perception des collègues : une conséquence imposée par les pairs

De prime abord, plusieurs ont nuancé que la réaction allait dépendre du sujet concerné. Les sujets moraux ou sensibles bénéficient généralement d'une plus grande indulgence de la part des collègues (D9, D6, D2). En gardant cela en tête, on remarque quand même deux types de réactions.

D'abord, la réaction instinctive de plusieurs députés est de saluer le courage de ce collègue. Ici, on accueille généralement favorablement une telle démarche : « *Je vais toujours appuyer un collègue [qui fait dissension], si quelqu'un veut lui taper sur les doigts, je vais être le premier à aller au bâton pour le défendre* » (D4). « *Je le trouve courageux, je le trouve génial, je trouve qu'il parle avec son cœur, ses convictions, il parle pour son monde* » (D1),

ajoute un autre. « Si c'est un bon député en contact avec les citoyens, je me dis qu'il représente les opinions de sa population, et qu'il devrait avoir le droit de le faire. Ça ne me choque pas du tout. » (D13). « J'ai envie de savoir pourquoi. Mais je ne vais pas juger » (D2). « Ce n'est pas dramatique si je trouve que c'est bien fondé, et amené correctement et non frontalement [...]. Je l'ai fait moi-même » (D10). Il faut dire toutefois que l'atterrissage d'une dissension est moins brutal chez les collègues lorsque le parlementaire a tenté de faire ses devoirs à l'interne de prime abord. Il est attendu que la dissension soit un mécanisme de dernier recours, que nous devons utiliser que lorsque les autres solutions sont épuisées.

Ce qui parfois me dérangeait, c'est quand le collègue n'avait pas fait le débat à l'interne, ou manifesté de réserves. C'est un peu un show solo, et tu te dis : d'où ça sort, ça? Pour aller jusqu'à renier publiquement une position du parti, le minimum corollaire de ça, c'est de t'être battu à l'intérieur du caucus [avant] (D10).

D'autres parlementaires reçoivent toutefois cette nouvelle avec plus de difficulté. « Je suis en maudit. Je trouve que ça va nuire au parti, souvent » (D3), dit un député de l'opposition. « Ça frustre beaucoup » (D12). « C'est très difficile. Si on a fait tout ce processus [décisionnel à l'interne] et la personne sort et va à l'encontre de tout ce que nous avons fait... [...] Je vais avoir un manque de respect envers le collègue qui va faire un tel exercice. Le front commun, c'est très important » (D5). « Je trouve qu'il joue solo, je trouve qu'il manque de solidarité, qu'il n'est pas correct » (D6), mentionne un autre. « La raison pourquoi c'est difficile quand tu brises la ligne de parti, c'est parce que tu n'es pas la seule personne qui souhaite peut-être le faire. [...] Toi, tu parais bien. Nous, nous ne paraissons pas bien » (D5). « C'est sûr que ce n'est pas très positif, ça donne l'image d'une formation politique qui ne sait pas où elle s'en va » (D14). Comment expliquer ces deux différences de visions?

Le député d'opposition et le député gouvernemental : deux rapports différents à la ligne de parti

Dans les réponses présentées, on peut observer une dichotomie de vision entre les députés de l'opposition et les députés gouvernementaux interrogés sur ce sujet. Un constat préliminaire permet de remarquer que, sauf exception, les premiers sont plus réfractaires à ce genre de manœuvre, tandis que les seconds semblent plus indulgents, voire applaudissent ce genre de comportement¹¹. Comment expliquer cela?

Une partie de réponse se trouve peut-être dans notre système politique. Un député l'expliquait très bien en entrevue : « quand tu es au gouvernement, avec le mode de scrutin qu'on a, et que tu as la majorité des sièges, il n'y a juste rien qui peut t'arrêter, dans notre système. [...] Quand tu es un parti d'opposition dans ce contexte, tu

¹¹ Les parlementaires ayant connu les deux côtés de la Chambre, eux, sont partagés entre les deux visions.

es faible » (D1). Afin de compenser à cette faiblesse systémique et rester concurrentiels, les députés de l'opposition doivent se serrer les coudes bien plus fort que leurs collègues d'en face. Quand tu as 10, 20 ou 30 députés sous la bannière de ta formation politique et que tu tentes de faire face à un gouvernement de 70 ou 90 députés, chaque vote compte bien plus. Dans le même sens, chaque dissension affaiblit davantage un front commun qui est déjà numériquement faible. « *Si quelqu'un a envie de faire une dissension, je pense qu'il faut pouvoir le faire, mais il faut avoir essayé [autres choses] avant... [...] Il y a des manières de le faire pour s'assurer qu'au final ça ne nuise pas au projet politique qu'on partage* » (D7).

3. Les impacts de la centralisation des communications et de la ligne de partie sur le travail de député

Dans notre système parlementaire, il est attendu que les tous les députés ne faisant pas partie de l'exécutif exercent un rôle de contrôleur vis-à-vis ce dernier. Ça inclut les députés d'opposition bien sûr, mais également les députés du gouvernement ne faisant pas partie du conseil des ministres. Peuvent-ils réaliser ce mandat? Un regard préliminaire pourrait faire douter n'importe quel observateur. La question se pose également concernant les rôles de législateur et de représentant, deux mandats que tous les députés doivent mener.

Comment sortir sur la place publique pour défendre les intérêts de ses électeurs lorsque les communications sont contrôlées? Que faire lorsqu'une proposition de sa formation ou de son gouvernement va directement à l'encontre des intérêts des citoyens que le député représente? Comment les députés gouvernementaux peuvent-ils jouer leurs rôles de législateur en commission parlementaire, dans un contexte où c'est la ligne de parti qui dicte le vote et ce ne sont généralement que le ministre et son équipe qui dialoguent avec les oppositions sur le contenu du projet de loi? On peut aussi s'inquiéter par rapport à l'exercice du rôle de contrôleur : difficile de se lever en Chambre ou en commission pour poser de sévères questions aux ministres lorsque ces derniers sont des collègues et qu'il est attendu que le député ne puisse pas faire dissension de sa formation politique. En réalité, comment ça se passe, dans le quotidien d'un député? Ces questions ont été abordées avec les parlementaires.

Le rôle de représentant

En théorie, le député doit jouer le rôle d'intermédiaire entre ses citoyens et l'Administration publique (aussi appelé « représentant ») : il doit porter les demandes et les intérêts des citoyens de sa circonscription et de sa région jusqu'au Parlement (Assemblée nationale du Québec, 2009a). Des trois rôles, celui de représentant est probablement celui qui est le moins affecté par les lignes de parti et les lignes communicationnelles. Les

parlementaires en témoignent. Mais il arrive encore parfois que le député se sente pris entre deux chaises. Comment composer avec une ligne, une politique ou une proposition de sa propre formation politique qui irait à l'encontre des intérêts de notre circonscription?

C'est une mise en situation qui est arrivée à plusieurs députés dans leur carrière. « *Ça nous arrive à tous, à des degrés divers. On a tous, chaque année, dans les projets de loi ou les décisions gouvernementales, des bouts de décisions qui ne sont pas nécessairement à l'avantage politique pour nous, chez nous* » (D9). C'est bien vrai : presque tous les députés m'ont confié avoir vécu cette réalité un jour ou l'autre, exemples à l'appui. Ceux à qui ce n'était pas encore arrivé reconnaissent que ce n'était qu'une question de chance, de circonstances ou de temps. Comment naviguer au travers de cela? « *Je bois du vin, madame* », me dit l'un d'eux à la blague. Généralement, les parlementaires se sortent de ce dilemme en expliquant la décision de leur formation à leurs électeurs et en outillant leurs citoyens pour faire face à la suite, tout simplement. Plusieurs m'ont raconté comment ils avaient pu atténuer les effets négatifs d'une politique sur leur territoire en offrant des subventions à des organismes liés, en donnant un coup de main sur le terrain ou en organisant des séances de consultations citoyennes, par exemple. Ils peuvent très bien tenter d'atténuer les effets néfastes d'une politique mise de l'avant par leur propre parti sur le terrain, mais il y a des limites à ce qu'ils peuvent dire et ne pas dire sur le dossier. « *Dans notre rôle de député, je pense qu'il faut vraiment être un porteur de la pensée populationnelle et ça, on n'a pas l'occasion de le faire* ». « *Cette centralisation vient bifurquer ces messages que la population [souhaite que l'on] transmette* » (D4).

Quelques-uns rappellent aussi que parfois en politique, il faut prioriser le bien commun ou le désir national au-delà du désir individuel du député ou de celui de ses citoyens. Les lignes communicationnelles et la ligne de parti, qui présentent généralement une vision plus globale, plus nationale, peuvent répondre à ce besoin. « *À moment donné, il y a des décisions qui doivent se prendre pour le bien commun national. Ce n'est pas vrai que chaque comté est heureux de ces décisions et que les retombées vont être pareil pour tout le monde* » (D2). Malgré les déceptions locales, il faut parfois être bon joueur et reconnaître les impacts positifs d'une décision à l'échelle nationale, puis espérer que la prochaine fois, les retombées positives seront dans notre circonscription.

Le rôle de législateur

Le second rôle du député est le rôle de législateur. Concrètement, il est attendu du député qu'il puisse présenter, étudier, analyser, améliorer et voter les projets de loi. Pour ce faire, les députés membres d'une commission parlementaire peuvent questionner et entendre des groupes au sein de leur commission, ainsi que proposer et

voter des amendements sur un projet de loi déposé dans leur commission parlementaire¹². Qu'en est-il, en pratique?

Ça a été dit plusieurs fois, sous plusieurs formes : en pratique, chez les députés gouvernementaux, le rôle de législateur ne se fait certainement pas en commission parlementaire. Les témoignages s'accumulent : « *c'est clair que ce n'est pas dans une étude article par article que le député du gouvernement sera le plus mis à contribution* » (D9). « *[En commission parlementaire], si tu es [un député] au gouvernement, tu es heureux d'être content...* » (D12). « *Je trouvais que mon temps [à l'Assemblée nationale] était du temps perdu. Aller faire la plante verte à Québec et voter comme mon voisin de chaise, juste parce qu'ils m'ont dit de faire comme lui...* » (D13). « *Les députés [du gouvernement] malheureusement, attendent comme des plantes vertes d'être obligés de voter. [...] Ils ne prennent jamais la parole, et jouent à TikTok, prennent leurs courriels, travaillent sur leurs ordinateurs* » (D12). « *En étude détaillée, c'est le projet de loi du ministre : les députés du gouvernement n'ont rien à dire, rien à faire. [...] Ils sont là pour le vote* » (D8). Pour tout dire : « *un député au pouvoir qui n'est pas ministre, le temps est long en simonaque* » (D11).

Plusieurs députés ayant siégé au gouvernement mentionnent qu'une plus grande participation est possible lors des consultations particulières – lorsque les membres d'une commission entendent différents groupes et organismes sur un projet de loi en particulier. À cette étape législative, ils prennent la parole, posent des questions. Mais est-ce une participation réelle et autonome? « *Quand tu es au gouvernement et tu poses des questions en commission parlementaire, tu les as reçues [d'avance], les questions. Ce n'est pas une cachette pour personne* » (D8). D'autres expériences témoignent du contrôle strict effectué lors des commissions parlementaires pour les députés gouvernementaux :

Un député, sa responsabilité première [devrait être] celle de législateur. Je me rappelle une étude en commission [sur un projet de loi X]. Je lis le projet de loi, je prépare mes questions. J'arrive en commission parlementaire. Une jeune fille arrive, me donne une feuille, et me dis : "tiens, ce sont tes questions pour la ministre". Je dis : "pardon?". Elle répète. Je dis : "j'ai mes propres questions". Bien, ils ne m'ont jamais donné la parole (D13).

Je ne considère pas que j'ai pu exercer mon rôle de contrôleur, pas une minute. Impossible. Avant même que les groupes arrivent devant nous, on a des conseillers politiques du bureau de recherche du whip qui

¹² Ultiment, les 125 parlementaires (ou en pratique 124, puisque la présidence ne se prononce pas) sont appelés à voter sur l'ensemble des projets de loi qui sont étudiés à l'Assemblée nationale, qu'ils relèvent de leur commission parlementaire ou non (Assemblée nationale du Québec, 2009a).

nous appellent, ils nous demandent nos intentions de questions, nous suggèrent des questions. Si tu oses, ne serait-ce que d'aller un peu sur une question à tendance [glissante] [...] – et ça m'est déjà arrivé plusieurs fois – tu reçois après un texto du conseiller du ministre qui dit : “on aimerait mieux que tu n'ailles pas sur ce genre de questions-là” (D1).

Pratiquement tous les députés gouvernementaux interrogés ne se font pas d'idées : le travail de législateur ne se passe pas en commission parlementaire. Pour plusieurs, il se passe à l'interne. « *Un projet de loi, on le travaille en équipe avant, et si je veux être sur une commission, il y a quelque chose qui me tient à cœur, je peux aller voir le ministre et [discuter] sur un amendement* » (D6). Un député me parlait de sa participation à ce qu'on appelle les « *briefings techniques* », ce qui lui permet de commenter les projets de loi à l'interne. « *La plupart du temps, les ministres et l'équipe des légistes sont réceptifs* » (D4). « *Notre rôle de législateur, on pouvait le jouer au caucus. Quand le ministre venait nous présenter son projet de loi en amont, on pouvait se lever et dire ce qui ne fonctionnait pas* » (D8). « *Mais encore là, la ligne de parti va loin [jusque dans le caucus]* », nuance un autre parlementaire (D1). Pour d'autres députés du gouvernement, il semble que ce rôle à l'interne reste tout de même limité. « *Ce qui me frustrer le plus, c'est de ne pas être en mesure d'améliorer un projet de loi proposé par ma formation politique : c'est le ministre qui porte tout. [...] Je pense qu'il faut revoir ça, permettre à des députés de porter des projets de loi* » (D2). D'un ton optimiste, ce parlementaire affirme néanmoins qu'il y a de plus en plus de discussions de départ sur les projets de loi, que ce soit en caucus ou avec le ministre (D2).

Le constat est clair : dans le rôle de législateur, les difficultés liées à la ligne de parti et les lignes de communication sont beaucoup plus grandes pour les députés gouvernementaux que pour les députés d'opposition. Les députés d'arrière-ban gouvernementaux ne peuvent pratiquement pas mener ce rôle en raison de la ligne de parti. S'ils tentent de le mener à l'interne, leur succès dépendra toujours de la bonne volonté des ministres à leur offrir cette place qu'ils demandent. Non pas que les députés d'oppositions soient exempts des lignes de votes. Ils peuvent néanmoins participer aux discussions législatives avec une plus grande liberté à l'intérieur des commissions parlementaires dans lesquelles ils sont membres, et ont bien plus de lest dans leurs prises de paroles. Leur rôle de législateur en est beaucoup moins affecté. L'analyse est la même pour le rôle de contrôleur.

Le rôle de contrôleur

Le deuxième rôle du député est le rôle de contrôleur. Ici, on parle de contrôler et de surveiller l'action gouvernementale, c'est-à-dire l'action du Conseil des ministres et celle de l'Administration publique. Les ministres

et le premier ministre sont exempts de cette responsabilité. Toutefois, les députés gouvernementaux d'arrière-ban et les députés d'opposition doivent jouer ce rôle.

Ici, pour les députés de l'opposition, la ligne de parti n'est pas du tout un frein au rôle de contrôleur. « *Je suis dans l'opposition. Je suis encouragé à sortir contre le gouvernement. C'est pour [les députés gouvernementaux non ministériels], que c'est dramatique* » (D3). C'est en effet bien difficile de s'imaginer un député d'arrière-ban gouvernemental sortir en faux contre un membre de son gouvernement. « *Le rôle de contrôleur n'est pas très très actif [au gouvernement]. C'est rare que tu vas voir un député [du gouvernement] se soulever contre un ministre. Je ne pense pas que ça pourrait arriver. C'est difficile. Le rôle de contrôleur, il est pas mal sur le [dos] de l'opposition* » (D12). « *Tu ne peux pas* », dit un autre, inéquivoque. « *[Lors de l'étude des crédits budgétaires], les députés membres du gouvernement posent des questions complaisantes (D13)* ».

Malgré cette apparence de complaisance en public, d'autres députés ayant siégé du côté gouvernemental ne considèrent pas que l'exercice de leur rôle de contrôleur soit limité par leur double position, au contraire. « *Quand tu suis la ligne de communication du gouvernement, ça ne veut pas dire que quand tu es à l'interne, tu fais la carpette et tu es un béni-oui-oui* » (D12). On mentionne notamment l'accès plus facilement aux personnes responsables des dossiers.

Dans le rôle de contrôleur, moi, je n'attends pas la période de questions pour poser une question à un ministre. Il n'y a pas une journée où je n'écris pas à un cabinet de ministre pour [mener un dossier]. C'est juste que ça n'a pas la même visibilité qu'un député qui fait une sortie à la période de questions. Moi, je trouve qu'on en gagne plus qu'on en perd (D9).

Plusieurs parlementaires gouvernementaux m'ont parlé de la place importante que prenait le caucus dans l'exercice de ce rôle de contrôleur vis-à-vis leurs propres collègues de l'exécutif (D1, D12, D11, D6, D9). On considère qu'on peut y lever des drapeaux, bonifier certaines décisions et parfois même renverser une orientation. Nous y reviendrons.

Un constat s'impose : les députés d'arrière-ban gouvernementaux sont beaucoup plus limités dans l'exercice de leurs trois rôles que les députés de l'opposition. D'ailleurs, l'expérience de plusieurs parlementaires ayant connu les deux côtés de la Chambre démontre que le contrôle et la centralisation des communications étaient généralement bien plus sévères au gouvernement (D7, D8, D10). « *La pire affaire, tu ne veux pas être un député*

gouvernemental ministériel, à moins que tu sois vraiment satisfait de tout ce que fait ton gouvernement », disait un député (D3). Somme toute, « *à moins d'être dans le boys club [lire ici la garde rapprochée du premier ministre], les députés gouvernementaux n'ont pas de gros rôle. Mis à part dans le comté* » (D13). Ces résultats vont dans le même sens que les témoignages des parlementaires présentés à la section 2 de cet essai.

4. Les caucus et les mécanismes démocratiques internes

Un parlementaire me disait : « *si tu as une super cohérence et unité de l'équipe, et que l'équipe a à l'intérieur d'elle-même une démocratie réelle et forte, pour moi, il n'y a pas de mise en péril de la démocratie* » liée à la centralisation des communications et la ligne de parti (D3). Nous l'avons vu à la dernière section : le caucus fait généralement office de lieu principal de démocratie interne pour les parlementaires. Tous les députés interrogés sur la ligne de parti et la centralisation ont ramené à un moment ou un autre la question du caucus, qui est vu pour plusieurs comme un rempart informel à la centralisation des communications, ou un adoucisseur des côtés plus néfastes de la ligne de parti. En théorie, on peut y jouer les rôles de contrôleurs, de législateur et de représentants. Maintenant, la question qu'il faut se poser, c'est si les parlementaires sentent que ces mécanismes internes que sont les caucus sont suffisants ou adéquats. La majorité des députés ont dit d'emblée trouver suffisants et adéquats les mécanismes décisionnels et de prises de parole internes qu'offre leur formation politique (lire ici les caucus, généralement). Ceci dit, en creusant davantage, il est possible de voir que l'expérience et la vision du caucus ne sont pas les mêmes pour tous.

Généralement, on peut remarquer trois types d'expérience de caucus chez les parlementaires. Ces perceptions dépendent de plusieurs facteurs, tels que les coutumes de la formation politique, la position parlementaire du groupe concerné (gouvernement ou opposition), le style de leadership du chef en place, le fonctionnement interne du caucus ou les attentes individuelles du parlementaire, pour ne nommer que ceux-ci. Les trois expériences sont les suivantes : le caucus comme un lieu d'échange (1), le caucus comme lieu de transmission d'informations seulement (2) et le caucus comme un mécanisme échouant généralement à ces deux derniers rôles (3). Analysons ces trois perceptions plus en détail.

Le caucus comme lieu d'échange

Pour plusieurs députés, leur caucus est perçu comme un lieu d'échange, tant entre les parlementaires eux-mêmes qu'entre le centre exécutif et sa députation. Cette position est partagée particulièrement chez ceux ayant siégé du côté de l'opposition, mais aussi chez quelques-uns ayant siégé du côté gouvernemental. « *Nos mécanismes*

décisionnels en caucus font que s'il y a une décision à prendre, on est à la recherche du consensus. Il y a des tours de paroles, il y a de l'espace pour commenter, enrichir, et on le fait très régulièrement. Pour moi, cet espace existe » (D7). « Il y a des possibilités pour le député de se faire entendre et d'avoir de l'influence réelle à l'intérieur du caucus », ajoutait un autre (D9). Ces personnes considèrent non seulement que le caucus leur permet de discuter de tous les sujets sans être embêtées, mais également que ces discussions permettent d'influencer les décisions, de faire cheminer les réflexions, ou d'avancer les dossiers dans une direction ou une autre. Généralement, on sent qu'on peut y jouer une partie de nos trois rôles. Ces parlementaires ont une expérience positive de leur caucus.

Le caucus comme lieu de transmission d'informations

Pour d'autres, le caucus est perçu comme un lieu où l'information chemine plutôt à sens unique : du haut vers le bas, ou du bas vers le haut, mais jamais de manière circulaire. Parlant de son expérience à titre de député gouvernemental, un parlementaire m'expliquait : « *Les motions sans préavis, ce sont les stratèges au top qui décide [le sens du vote]. Tu peux bien demander en caucus [préparatoire à la période de questions] ton droit de parole : et bien, ils te donnent trente secondes. Et ça ne change pas la décision* » (D13). Dans cet exemple, on observe un échange du haut vers le bas et ensuite du bas vers le haut, sans jamais que les deux communications n'aient réellement de relation entre elles.

Dans d'autres cas, la communication se fait seulement du haut vers le bas, sans possibilités de discussion, telle une annonce : « *[La reconnaissance ou non du] racisme systémique, [...] c'est une position du bureau du premier ministre. Ça n'a pas été décidé en caucus. Ça, c'est [un exemple de cas où on te dit] : "tu suis la ligne"* » (D1). Ici, au lieu de parler d'échange, on parlerait plutôt de prise de parole, généralement à sens unique. Quelques-uns ont mentionné le rôle (parfois trop) important que jouaient les non-élus – les proches conseillers de l'exécutif – dans les caucus et dans les prises de décisions (D4, D1). Chez certains députés ayant siégé du côté gouvernemental, on mentionne aussi la disparité dans l'ouverture des ministres face aux suggestions et aux commentaires des députés, dépendamment des personnalités et de leur niveau d'expérience. « *Les ministres n'ont pas le choix. Ils ont affaire à s'occuper de nous autres, parce qu'on est bien du monde. Ils s'occupent bien de nous autres* » (D9). Alors que certains prennent le temps de sonder leurs collègues, d'autres sont tout simplement fermés aux commentaires sur leurs dossiers à l'interne (D4, D2, D6), que ce soit en caucus ou ailleurs. Ceci peut jouer sur la capacité d'influence des députés et sur leur capacité à mener leurs rôles au sein du caucus.

Le caucus comme un mécanisme échouant à ces deux derniers rôles

Et pour certains parlementaires, leur caucus manque non seulement à cette possibilité d'échanges, mais échoue aussi à cette étape de transmission d'informations. On remarque avec reproches qu'il est parfois difficile de simplement se partager de l'information, dans un sens comme dans l'autre : « *apprendre tout le temps les projets de loi de ton parti, quand tu ouvres le journal le matin, je peux te dire que les textos, il y en a [qui s'échangent entre les députés]. [...] Ça arrive souvent. Ça, ce sont des affaires qui sont frustrantes* » (D1). « *Si tu ne mets pas ton caucus dans le coup pour une grosse décision [comme l'abandon du troisième lien] et tu leur apprends ça à la dernière minute, c'est sûr qu'ils vont être surpris. Là, tu en as des pots cassés* » (D12). Pour certains, la libre parole des députés au sein de leur propre caucus est même remise en question. Non pas qu'ils n'aient pas le droit de s'exprimer au sein de leur caucus, mais ils jugent plutôt qu'en pratique, le contexte de caucus ne se prête pas à une réelle prise de parole libre de jugement.

On sent une pression de ne pas trop aborder certains enjeux, de ne pas trop parler des choses très, très sensibles. Des fois, il y en a qui vont oser, mais ensuite, il y a un silence malaisant parce que tout le monde sait que c'est très délicat de parler de ça et on se dit que de toute façon, ça ne changera rien. On va juste se caler. On va avoir l'air des dissidents. Donc, on ne le fait pas (D1).

Je le questionne : en toute honnêteté, est-il seul à avoir cette impression, ou c'est partagé? « *En général, une plus grande possibilité de s'exprimer en caucus, écoute, 75% des députés [le souhaiteraient dans ma formation]. [...] C'est la large majorité, c'est clair comme de l'eau de roche* », me répond-il. Un autre parlementaire me raconte cette anecdote : « *le président du caucus est venu dans mon bureau, il m'a dit : [...] "arrête de poser des questions sur telle affaire. Ça ne les intéresse pas". J'ai dit : "Oui, mais ça intéresse mes électeurs, alors je vais poser la question" » (D13).* Ici, les parlementaires considèrent qu'il existe suffisamment d'obstacles pratiques au bon fonctionnement de leur caucus que le mécanisme ne peut assurer son rôle théorique de manière convenable. Ces parlementaires ont tendance à avoir une expérience plutôt négative de leur caucus. Pour certains, on peut sentir un réel cynisme : « *Ils nous laissent nous exprimer, mais ça ne donne rien. C'est du bourrage de crâne. Pour eux autres, les députés, ce n'est qu'un chiffre qui leur permet d'avoir la majorité et passer leur projet de loi* » (D13).

Évidemment, l'expérience du caucus chez un parlementaire ne reste pas figée dans l'une de ces catégories tout au long de son mandat : il y a fluctuations en fonction des enjeux. Voyons ces perceptions comme des indications de tendances générales – malléables et non exclusives, mais tout de même comme des tendances.

Le manque de temps : un enjeu important

Une critique revenait fréquemment, et ce, même chez les parlementaires ayant une perception très positive du caucus : le manque de temps (D14, D4, D5, D12). « *On n'a pas assez de temps pour creuser les différents points dont on a à discuter et ça pour moi c'est très négatif. En restant dans le superficiel, souvent on n'attaque pas vraiment le nœud du problème* », disait l'un d'eux (D4). Au-delà du caucus hebdomadaire du mercredi, les caucus préparatoires aux périodes de questions ont aussi été identifiés comme pouvant causer une certaine de rupture, particulièrement en ce qui concerne les motions sans préavis. « *Dans un caucus matinal où on a peut-être 30 minutes [...] On n'a pas vraiment eu l'occasion de s'exprimer là-dessus et de peut-être convaincre nos collègues, de dire si on fait fausse route, ou de vérifier nos options. C'est là où on va se fragiliser* » (D5). Deux parlementaires suggèrent d'ailleurs que les caucus aient lieu plus d'une fois par semaine (D12, D4). En effet, plus le caucus est nombreux, moins les temps de paroles sont longs et moins les échanges sont développés. Cette réalité pénalise d'emblée les plus grands partis : davantage le gouvernement, mais aussi la formation politique formant l'opposition officielle, généralement.

Plusieurs députés reconnaissent les difficultés pratiques qui viennent avec un caucus très nombreux - généralement un caucus gouvernemental : « *si on était 70, est-ce qu'on serait capable de maintenir le même niveau de démocratie, avec les exigences du rythme de la démocratie de la vie au Parlement? Je l'espère* » (D3). « *C'est une inquiétude qu'on avait dans les dernières élections. [...] Le temps de caucus dure bien juste 2h, ça fait moins de tours de paroles [rires]. Ça doit être très difficile. [...] Je ne sais pas comment ils font, je ne sais pas comment nous on le ferait, mais je sais que ça nous préoccupe déjà* » (D7).

Le fait d'avoir des mécanismes démocratiques internes efficaces semble conditionnel au sentiment chez les députés qu'ils peuvent bien jouer leur rôle et aborder leurs préoccupations en toute liberté. Ça permet également un climat de confiance et de respect mutuel. Un caucus qui fonctionne bien assure également que les parlementaires puissent contourner les aléas de la ligne de parti à l'externe pour mieux jouer leurs rôles à l'interne. Ça devient aussi, somme toute, un rempart considérable contre les bris de ligne de parti. « *Si tu as un processus de démocratie interne qui se tient, après ça, c'est plus facile et moins frustrant de tenir la ligne après quand tu sors. Quand tu ne l'as pas, et qu'on te demande de suivre la ligne, ça, c'est dur* » (D1). Il semble que tout un chacun puisse sortir gagnant d'un mécanisme interne d'échange et de prise de décisions le plus démocratique et horizontal possible : tant le chef, son personnel, que sa députation. Mais aussi le citoyen.

5. Pourquoi respecter la ligne de parti et les lignes communicationnelles?

Nous venons de voir les impacts de la ligne de parti et des lignes communicationnelles sur les rôles des parlementaires à l'Assemblée nationale. La question se pose maintenant : si ces pratiques deviennent parfois un frein dans l'exercice du rôle de député, pourquoi les parlementaires s'y tiennent-ils? La question a été posée aux députés. Les raisons pratiques derrière la centralisation des communications et la ligne de parti ont déjà été abordées plus haut, de même que les moyens punitifs mobilisés par les centres exécutifs des partis politiques pour dissuader tous ceux qui penseraient se dire en faux contre sa formation politique. « *J'aurais aimé ça beaucoup de fois, [exprimer ma dissidence]. Peut-être que c'est moi qui manque de courage. Mais c'est facile d'être expulsé de notre caucus* » (D5), me disait un parlementaire. Mais à ces deux motifs précédemment discutés s'ajoutent d'autres éléments : l'adhérence aux lignes, la solidarité, l'idée de vouloir servir le mieux possible ses citoyens, puis finalement, la peur du traitement médiatique négatif.

D'emblée, certains justifient leur solidarité avec les lignes communicationnelles et la ligne de parti par leur adhérence aux politiques de leur parti, tout simplement : « *Je n'ai pas d'inconfort à le faire. Si j'en avais un, je sortirais* » (D4). « *J'y adhère. Si je n'y adhérais pas, j'essaierais de faire changer la position, c'est arrivé. [...]. Si ça m'arrivait dans la récurrence [d'être complètement en désaccord], je ne serais plus ici* » (D7). D'ailleurs, est-ce que les députés suivent tous leur formation politique de manière inconditionnelle et les yeux fermés? Non. Un parlementaire me parle d'un souvenir de l'époque où il était au gouvernement : « *je me disais, si jamais on va jusque-là [dans cette proposition X], je vais renoncer à mes fonctions. [...] Et s'ils étaient allés là, je n'aurais pas pu rester* » (D11). « *Si ma formation prenait des décisions contre l'avortement, le mariage gai, là je sortirais, car ça vient dans mes valeurs profondes. Mais je n'ai jamais été bousculé dans mes valeurs profondes* », m'expliquait un autre (D6). Ces précisions sont importantes : les députés respectent la ligne de parti, mais pas à tout prix et certainement pas de manière inconditionnelle.

L'argument de la solidarité arrive en 2^e position : « *Je suis une fille d'équipe. Je vais indiquer que je suis en désaccord, je vais le dire à l'équipe, mais à l'extérieur, jamais* » (D2). « *Parce que je choisis ma famille, et non moi. Si on veut vraiment faire avancer des valeurs et des choses importantes, on ne peut pas faire ça seul* » (D5). « *Je crois à la solidarité. Je crois qu'un gouvernement, ça avance ensemble* », ajoute un autre (D6). « *C'est cliché, mais il y a un dicton, qui dit : tout seul on va rapidement, ensemble on va loin. Il y a un prix à travailler avec les autres. Ça prend des compromis. Il y a des compromis qui sont de trop, d'autres qui sont nécessaires : c'est l'éternel dilemme. Il y a des situations où tu te demandes lequel c'est : le compromis de trop, ou le compromis nécessaire?* » (D3). « *Au pouvoir, tu n'as pas le choix, ça prend de la solidarité organisationnelle* » (D11).

Ça peut aussi être une façon de servir les citoyens : « *Je joue en équipe, mais quand je te demande de l'argent pour les hôpitaux et les écoles, donne-m'en* » (D6). « *Pour l'intérêt des gens de [ma circonscription], c'est bien d'avoir un député au parlement qui a des moyens d'action* » (D3). Après avoir fait la balance des inconvénients, on considère que les électeurs sont mieux servis par un député qui a du pouvoir au sein d'un groupe politique. Le prix à payer, c'est de se joindre à la ligne de parti malgré la possibilité de petits ou de moyens inconvénients.

Bien sûr, la peur de voir son nom dans les médias fait aussi partie des motifs qui découragent les politiciens à se démarquer de l'opinion de leur chef. « *Le risque, c'est qu'il y aille une fuite, que ça parte en vrille, et que ça dise qu'il y a de la dissension, une fracture, et tout le vocabulaire que les analystes politiques vont sortir* » (D12). On parle même d'« *enflure médiatique* » (D11). « *La peur, c'est dans les médias, c'est qu'un journaliste va reprendre ça et dire que le député est [contre sa formation politique]. Ça ne reflètera pas nécessairement la réalité. Ce sera ça qui va faire les manchettes. On ne veut pas étiqueter notre formation politique* » (D5). Outré, un parlementaire me décrivait le traitement médiatique qui avait été fait d'un de ses votes lors d'un congrès, et ce, malgré le fait que le parti avait délibérément choisi d'accorder un vote libre aux membres. « *Ça a créé un débat national! Les médias se sont emparés de ça, ça a été présenté comme une dissension... ça a été monté en épingle. C'était de la malhonnêteté de certains journalistes* » (D11).

Les motifs s'accumulent. Pour un parlementaire, difficile de s'imaginer sortir des lignes de communication lorsqu'on considère les écueils qui se dressent devant la liberté de parole.

6. Un assouplissement à la centralisation des communications et à la ligne de parti, quelque chose de possible?

L'uniformité comme quelque chose d'essentiel

Malgré toutes les contraintes liées à la ligne de parti et la centralisation, presque la totalité des personnes interrogées a mentionné la nécessité d'avoir une synergie à l'intérieur d'une formation politique. On est généralement conscients des règles de base du jeu de la politique – ainsi que les règles du jeu médiatique – et on s' imagine mal comment pourrait fonctionner un système où tout un chacun faisait carrière complètement solo au parlement.

Il y a d'abord une question d'avancement d'idées, de capacité à gouverner, ou de volonté à progresser en vue d'obtenir le pouvoir. « *On n'avancera jamais si on est toujours désorganisés* », dit l'un d'eux (D6). « *Ceux qui font dissension ne sont pas nécessairement utiles à la conversation et la capacité du parti à faire avancer ses intérêts,*

ses idées, sa volonté [dans le contexte médiatique existant] », ajoute un autre (D9). Il poursuit : « dans tous les partis, à partir du moment où quelqu'un évoque une dissidence ou une différence, il vient de percer un trou dans son canot. Ça va bien faire s'il veut se désolidariser de son parti, mais sinon, il vient de prendre l'eau » (D9).

Il y a aussi un impératif de se rassembler sur des points communs au sein d'un même véhicule. Si tout un chacun faisait comme bon lui semble, aussi bien abolir les partis politiques, me disait-on. Actuellement, il faut que le citoyen puisse s'y retrouver entre les différents groupes politiques, et pour s'y faire, la dissension, les demi-mesures et les zones grisâtres ne sont pas les bienvenues. *« Ça serait quoi l'essence, la couleur et la saveur d'un parti si chaque fois il y en avait un ou deux qui n'ont pas les mêmes valeurs, allégeances et convictions? », s'interroge un parlementaire (D8). « Quoi qu'on en dise, les gens votent d'abord pour un parti » (D1).*

On met beaucoup la faute sur le système politique et électoral en place qui laisse peu de marge de manœuvre à ceux qui tenteraient de s'éloigner de cette image d'uniformité. *« Une homogénéité totale, ça ne se peut pas. Le problème, c'est que notre système bipartite a créé des partis faits de gens qui ne partagent pas les mêmes valeurs » (D7). L'homogénéité totale ne se peut pas : c'est pourquoi on parle d'une perception d'uniformité à l'externe. « Si on change le système, je veux bien, mais en attendant, je n'en connais pas de meilleur » (D9). Tant que nous avons un système politique représentatif qui mise sur le regroupement des individus en partis, on considère pur certains devoir se plier aux règles de ce jeu qui demande l'uniformité totale.*

Ceci dit, la très grande majorité des parlementaires qui se sont entretenus avec moi ont mis une exception concernant les votes sciemment déclarés comme pouvant être libres par la direction des partis politiques. Les projets de loi passés et à venir concernant l'aide médicale à mourir ont été mobilisés à titre d'exemple à plusieurs reprises. Pour plusieurs, dans ce type de situation très particulière et sensible, le vote libre devrait être permis (D3, D7, D4, D5, D8, D9, D10, D14). Il reste que ce sont des situations assez rares. *« Est-ce qu'il faut plus de votes libres? La réponse est oui » (D6).*

Maintenant, est-ce qu'il y a une place dans cet objectif d'uniformité pour certaines dissidences? Pour assouplir, ne serait-ce qu'un peu, la ligne de parti? Et pour permettre plus de liberté aux députés dans leurs communications? Les limitations au travail des députés associées à la centralisation et la ligne de parti ont été démontrées plus haut. Est-ce que la solution se trouve dans l'assouplissement?

Un assouplissement à la ligne de parti

« Je pense que ce n'est pas souhaitable, tant dans le vote que les lignes de communication. [L'homogénéité], ça donne un message plus fort à la population » (D8). Pour certains, c'est très clair : la solution ne se trouve pas dans l'assouplissement. Soit que l'on se questionne sur la façon dont un tel système pourrait fonctionner au quotidien, soit qu'on pense qu'une telle mesure aurait des effets plutôt négatifs pour les partis politiques. Parfois, le constat est que ce ne serait ni possible, ni souhaitable. « Le système n'est pas comme ça. [...] Dans les pays qui ont des systèmes où c'est possible, ça semble une libération de la parole, mais en réalité, ça devient intenable à gérer, parce que tu ne sais jamais où tu vas aboutir » (D9). Un autre parlementaire ajoutait : « J'ai de la difficulté à voir concrètement de quelle façon on pourrait le faire [...] et je pense que le gouvernement y perdrait en crédibilité » (D14). Souvent, à l'intérieur des entretiens, on faisait une distinction entre l'idéal et le réel.

Quand on rêve, on se dit que ça pourrait être sain. Mais ce n'est pas comme ça que c'est perçu par les journalistes, ce n'est pas perçu comme une qualité, de manifester une dissension. Dans un monde idéal, oui, mais c'est du romantisme, à mon avis. C'est idéaliser le travail qu'on fait (D12).

D'autres députés ont une vision plus optimiste liée à la perspective d'un assouplissement. Ils sont quelques-uns à entrevoir à l'intérieur de notre système une place pour un relâchement et une décentralisation, et ce sans mettre en péril cette nécessité d'avoir une cohérence. On parle d'un équilibre très délicat, mais possible. Et dans lequel les médias jouent aussi un nouveau rôle.

Je pense qu'on pourrait assouplir sur pas mal d'affaires. Là où c'est important de voter pour ton parti, c'est quand il y a de grosses décisions ou des implications budgétaires. [...] Les journalistes et les autorités du parti pourraient donner du lest un peu en comprenant qu'il ne faut pas que pour le citoyen ça devienne l'impression que le parti ne se tient plus. C'est un équilibre très délicat, mais je ne pense pas que l'uniformité soit désirable dans la forme où elle est actuellement, c'est trop! Trop de contrôle, trop de centralisation, c'est trop rigide (D1).

Je suis un grand tenant d'un certain assouplissement de la ligne de parti [et des lignes communicationnelles] pour certains enjeux, et de dédramatiser ces situations. Je pense qu'on gagnerait en confiance renouvelée avec la population. Il n'y a personne qui croit que sur tous les enjeux, tout le monde est tout le temps d'accord, surtout avec des gens si impliqués et forts de tête en politique (D10).

Un député était plus catégorique : « *Il y a définitivement plus de place pour assouplir la ligne de parti. Je pense qu'on a assez d'intelligence collectivement pour pouvoir confronter nos idées* » (D4). « *Je pense que les députés devraient voter en leur âme et conscience* », disait un autre (D13). On propose notamment que les motions, généralement symboliques, puissent être exemptes de la ligne de parti (D1, D5). Ici, toutefois, il y a pratiquement consensus : si relâchement il y a, il doit se faire à petits pas, et pas en bloc. Un vote libre sur chaque élément, ce n'est ni réaliste ni souhaitable. On reconnaît qu'un député n'aurait jamais le pouvoir de changer les choses à l'Assemblée nationale sans son parti (D5). Pour faire un assouplissement, ça prend un changement de culture au sein des formations politiques. Il a notamment été question de réforme parlementaire pour revoir les rôles du député gouvernemental dans plusieurs entretiens (D2, D1, D9)¹³. Il semble aussi que dans certaines formations politiques, un dialogue à ce sujet soit entamé.

On est quelques-uns à avoir fait des représentations à la garde rapprochée de [notre chef] et je sais [qu'il] est quand même très sensible à ça. S'il veut garder les intérêts et la motivation de ses députés, il doit s'assurer qu'ils se sentent participatifs et contributifs au processus (D4).

« Personnellement, je pense que la société évolue dans ça. Si on veut des oppositions plus fortes et une démocratie plus saine, la façon de faire ça, c'est de donner plus de liberté aux élus » (D5). Il peut aussi arriver que l'expérience répétée au contrôle fût tellement négative que le cynisme prenne raison de l'élu. « *J'ai baissé les bras. Je n'y crois plus, c'est dans la culture profonde* » (D13).

Ici, le manque de consensus chez les parlementaires quant à l'approche à adopter par rapport à la ligne de parti peut être un indicateur explicatif du statu quo sur la question au cours des dernières décennies. Les perceptions sont si partagées, d'un sens comme dans l'autre et pour des motifs variés, que toute proposition d'assouplissement ferait difficilement consensus. Et lorsqu'une proposition de réforme politique ou parlementaire ne réussit pas à rassembler tant les partis entre eux que leurs propres députés à l'interne, on tend à la glisser sous le tapis.

7. Les enjeux démocratiques liés à la centralisation des communications et la ligne de parti

« [La centralisation], c'est un élément qui va faire en sorte que certains députés n'auront plus le goût de se représenter » (D4). Bien que la centralisation trouve son compte derrière plusieurs arguments pratiques, elle a aussi des effets pervers. Les premiers effets sont sur les députés eux-mêmes, qui pour certains doivent naviguer

¹³ Geoffroy Boucher, un homologue de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant, avait présenté un essai sur la valorisation de la fonction de député en 2017. Pour lire son analyse : Boucher, G. (2017). *La valorisation de la fonction de député: rétablir la confiance des citoyens envers les élus de l'Assemblée nationale*. Fondation Jean-Charles-Bonenfant.

au quotidien avec un contrôle serré et avec la déception de ne pas pouvoir effectuer leur travail convenablement. « *Heureusement que [j'avais la responsabilité X], parce que probablement que j'aurais donné ma démission en cours de route. Je trouvais qu'on ne donnait pas la place qui revient aux députés. J'ai des collègues qui ont donné leur démission à cause de ça* » (D4). « *Pour résister au cynisme, je me suis convaincu que c'était moi qui n'étais pas à ma place* », me disait frontalement un parlementaire (D13).

Les enjeux existent aussi au-delà de la situation personnelle des parlementaires. Là où il y a un contrôle démesuré des communications, il y a forcément des citoyens qui en paient le prix un peu plus loin. « *Quand on musèle les députés, on les empêche de faire une pédagogie essentielle à la sauvegarde du caractère démocrate de notre civilisation. Plus tu musèles ton député, moins il va parler, et plus tu éloignes la population du politique, plus le cynisme va se construire* » (D11). Le cynisme est souvent nommé et plus d'un en est inquiet. « *Pour moi, c'est une obsession que tous les hommes et femmes politiques devraient avoir, de rapprocher les citoyens de leurs élus et de la classe politique, et de faire reculer le cynisme, et augmenter la confiance* » (D10).

Certains parlementaires s'inquiètent de la solidification d'une culture politique interne au sein des partis où les têtes fortes n'y sont pas toujours récompensées. Ici, il y a un risque lié au bon déroulement du débat public et à l'avancement des idées. J'ai entendu des propos comme celui-ci : « *ils n'en veulent pas, des gens qui ont une opinion. Ils veulent des béni-oui-oui qui vont voter comme ils le disent* » (D13). Et comme celui-ci : « *quand tu vas nommer tes candidats [dans l'exécutif], tu t'assures de leur loyauté en termes de silence et en termes d'acquiescement à tes prises de position sur des enjeux* » (D11). Si cette tendance à rendre silencieuses les voix fortes ou requérantes existe effectivement au sein de certains partis politiques, il y a là un réel enjeu démocratique. Un parlementaire a mis le doigt dessus : « *On est très décentralisés et démocratiques dans mon groupe parlementaire. Mais là où les voix sont étouffées, c'est quand il n'y a pas de démocratie interne. Là, il y a un accroc à la démocratie* » (D3).

Chez quelques parlementaires, l'expérience de centralisation fut particulièrement désagréable. Du même fait, la déception vis-à-vis le potentiel volé de leur propre fonction fut énorme. Et on en garde un souvenir tristement amer. « *Carolane, quelqu'un m'a offert d'écrire mes mémoires de politique. J'ai dit non. Si j'écris ça, puis que les gens le lisent, ils n'iront plus voter [...]. Ça va alimenter le cynisme, et la pire chose qui peut arriver en politique, c'est le cynisme* » (D13).

SECTION 5 : CONCLUSION

Les témoignages des 14 parlementaires et ex-parlementaires présentés précédemment ont permis d'aborder frontalement la question de la centralisation des communications ainsi que de mettre en lumière les perceptions partagées et variées des parlementaires qui l'ont vécue. Des constats s'en sont dégagés. Bien que la plupart de ces constats aient été discutés au travers de l'analyse, j'aimerais pousser la réflexion plus loin à titre de conclusion sur deux éléments fondamentaux.

Le rôle des médias dans la langue de bois des députés

La centralisation des communications et la ligne de parti se sont installées dans notre culture politique afin de répondre à des impératifs apportés par le système politique lui-même, mais aussi en réponse à un nouveau système médiatique en constants changements. La littérature le dit, mais après avoir échangé avec nos élus, le constat ne peut être plus clair. Si une conclusion doit être faite de cet essai, c'est que le changement de culture ne revient pas au système politique seul. Il repose de manière tout aussi partagée sur les épaules des médias, qui ont été pointés du doigt par les parlementaires comme contribuant, par leur traitement de l'information, à cette extinction du franc-parler chez les députés. Par précaution, les centres exécutifs des partis politiques limitent les communications *ad lib.* en amont et s'assurent de conserver leur image d'uniformité contre vents et marées. De leur côté, les journalistes se plaignent avec raison de cette culture de langues de bois et de cassettes. Tellement habitués à obtenir de l'information prémâchée, uniformisée et filtrée, toute prise de parole un peu plus libérée ou s'éloignant de cette volonté d'uniformisation sera traitée chaudement dans les médias. Ici, le dilemme de l'œuf et de la poule se pose, mais toute personne qui se prête à la réflexion risque de se perdre dans un cul-de-sac. De toute façon, ce qui importe, c'est qu'au bout de la chaîne, c'est la démocratie qui en paie le prix.

Même s'ils travaillent parfois en confrontation, les parlementaires et les acteurs médiatiques ont généralement à cœur le même objectif primaire : servir le citoyen et l'intérêt public. Toutefois, alors que nous avons institutionnalisé le financement public des partis politiques au fil des années pour s'en assurer, le modèle économique de la presse, lui, est toujours basé en grande partie sur les revenus publicitaires. Cette forte dépendance aux revenus vient créer un second objectif à court terme – la génération de profits –, altérant ainsi les conditions idéales d'un système qui devrait lui aussi avoir comme seul objectif l'intérêt public. Malgré la meilleure des volontés, les conséquences d'un tel système poussent constamment nos médias vers le sensationnalisme, la course aux « j'aime », la recherche du *clip* et parfois... un traitement médiatique surdimensionné lorsqu'un parlementaire

s'écarte de la ligne de parti. Peut-on leur en vouloir? Ce modèle économique n'est pas cohérent avec le rôle attendu des médias et les acteurs médiatiques eux-mêmes sont les premiers à le décrier.

En souhaitant contourner les habitudes et les pratiques indésirables de l'un et de l'autre, les deux acteurs ont développé leurs propres réflexes et méthodes de fonctionnement. Somme toute, il semble que ce soit le citoyen qui se retrouve perdu au travers de ce jeu du chat et de la souris : pris d'un côté entre des politiciens à qui on impose des lignes communicationnelles uniformisées et des lignes de votes strictes, et de l'autre, devant une offre médiatique qui monte en épingle les situations où un député se serait éloigné de ces mêmes lignes. Nous avons ici un paradoxe qui ne sert à personne, et dans lequel tout le monde aimerait bien se sortir.

« Je pense qu'on est vraiment murs pour une grande conversation politique-médiatique pour favoriser la démocratie », me disait un député (D10). C'est juste. La considération du traitement journalistique prend une grande place dans les réflexions des parlementaires à qui j'ai parlé. On me dit que même si le politique changeait de culture, le système médiatique ne leur rendrait toujours pas service. Il semble impossible de considérer un assouplissement de la ligne de parti et des lignes communicationnelles qui n'irait pas de pair avec un changement au sein des médias également. Cela dit, déjà que de changer notre culture politique demeure un grand objectif, de souhaiter en même temps une transformation de la couverture médiatique est plus qu'ambitieux. Tant que les médias privés québécois n'auront pas eux aussi le luxe d'être exemptés des impératifs de rentabilité liés à leur contenu, nous aurons devant nous un défi de taille.

Les impacts sur le rôle des députés... et sur notre institution politique

Ç'a été démontré : la ligne de parti et la centralisation des communications affectent le travail des parlementaires sur les trois rôles, à des degrés variables. Alors que l'effet peut être bénin pour les députés de l'opposition, il est plutôt grave pour les députés d'arrière-ban gouvernementaux. Et nécessairement, cette réalité vient réduire l'efficacité de contrôle et de surveillance de notre Parlement, qui par extension se soumet de plus en plus au pouvoir exécutif (notamment lors de gouvernements majoritaires). Les députés non ministériels, particulièrement ceux siégeant du côté gouvernemental, ne peuvent pas accomplir convenablement les tâches qui sont attendues d'eux. Ils se débrouillent comme ils le peuvent à l'interne pour honorer leurs fonctions malgré tout : cela dit, il semble difficile de croire, après avoir été exposé aux témoignages des parlementaires plus haut, que les mécanismes de contrôle et de surveillance internes puissent être un équivalent de taille par rapport aux méthodes de contrôles qu'offre l'Assemblée nationale en théorie. Les rôles de contrôleur et de législateur sont portés presque exclusivement sur les épaules des députés de l'opposition : à l'heure où ces lignes sont écrites, on parle de 35

parlementaires sur 125. Est-ce ce qui était prévu, en théorie? Probablement pas. La ligne de parti et la centralisation des communications viennent altérer notre système parlementaire de sorte qu'il ne peut plus assurer l'efficacité et le bon fonctionnement de notre démocratie.

Ces trois rôles ne sont pas anodins. Si les parlementaires échouent à l'exécution de ces trois mandats, personne d'autre ne peut s'en charger.

Je termine cet essai en me questionnant sur les impacts subtils, mais importants, d'une telle dysfonction institutionnelle. Les députés gouvernementaux n'ont clairement pas accès au maximum des outils disponibles pour mener à bien leurs rôles de parlementaire : de s'attendre à ce qu'ils puissent faire leur travail comme attendu ou comme souhaité relève de la naïveté. Une fois ce constat effectué et assumé, il reste deux options. On peut d'abord s'affairer à offrir aux parlementaires le contexte qui leur est dû pour qu'ils puissent effectuer leur travail convenablement. La recette est facile : on doit remettre en question sérieusement les réflexes de contrôle et de centralisation qui sont ancrés dans la tradition de certaines formations politiques. Si toutefois nous ne sommes pas prêts à faire cette modification et que l'on s'entête à conserver un contrôle strict sur les actions et les paroles publiques de nos 125 députés à l'Assemblée nationale, alors il faut ajuster les règles de notre système. Il faut mettre en place un modèle qui ne repose pas sur l'utopie d'un parlement où les députés gouvernementaux y contrôlent leurs collègues. Ici, la recette m'apparaît plus complexe et le changement moins accessible. Mais c'est l'un ou bien c'est l'autre : une telle dysfonction ne peut durer, ni pour notre démocratie, ni pour les députés d'arrière-ban qui passent leur carrière à naviguer dans une posture contradictoire.

SECTION 6 : ANNEXES

Questionnaire d'entrevue

Section 1 : Réflexions générales

1. La littérature canadienne en science politique nous pousse à croire qu'il existe **un phénomène croissant de centralisation des communications au sein des partis politiques**. Voyez-vous ça ici aussi, à l'assemblée? Est-ce vrai selon votre expérience?
2. En tant que député, vous avez trois rôles principaux : législateur, contrôleur et représentant. Percevez-vous des impacts liés aux pratiques de centralisation des communications et de ligne de parti **sur l'un de ces trois rôles**?
 - Quels sont-ils et quel à quel niveau?
 - Quel rôle est le plus affecté?
 - Comment faites-vous pour naviguer à travers ça?
 - **Pour un député du gouvernement** : comment faire pour concilier les rôles de contrôleur et de législateur avec les attentes et les pratiques de votre gouvernement quant à vos prises de paroles au Parlement?

Section 2 : Uniformité et dissidence

3. Considérez-vous que l'**uniformité (tant dans les votes en Chambre que dans les communications)** chez une formation politique soit **essentielle**? Pourquoi?
4. Quelle est votre **perception d'un collègue député qui ne respecte pas les lignes** communicationnelles ou des lignes de parti déterminées en amont?
 - Est-ce que ça change quelque chose, si c'est un député **du gouvernement/de l'opposition**?
5. Avez-vous déjà marqué votre dissidence publiquement dans votre carrière? (que ce soit lors d'un vote ou lors d'une communication)
 - Si oui, l'avez-vous payé cher?
6. Qu'est-ce qui vous **incite à respecter la ligne de parti et les lignes communicationnelles de votre formation politique**, autrement dit, à ne pas faire preuve de dissidence?
7. Plus généralement, pensez-vous que de permettre **certaines dissidences** (dans les lignes communicationnelles ou dans la ligne de parti) aurait un **impact positif, ou plutôt un impact négatif sur la démocratie**? Pourquoi?
 - En fonction de votre réponse : souhaiteriez-vous, donc une ligne de partie moins forte pour nos députés à l'Assemblée nationale?
 - Même question pour une centralisation des communications : souhaiteriez-vous voir les députés avoir une plus grande latitude individuelle dans la gestion de leurs communications?

Section 3 : Réalité du député

8. Quel **niveau de liberté** individuelle avez-vous (ou aviez-vous)...
 - a) dans vos votes lors des travaux en Chambre (ligne de parti)?

- b) dans la gestion de vos communications publiques en général (communications)?
9. Jugez-vous que votre formation politique offre **suffisamment de mécanismes pour exprimer votre point de vue** et votre opinion en tant que député (mécanismes **internes (privés) et externes (publics)**)?
10. Est-ce qu'il vous est déjà arrivé, dans votre carrière politique, **qu'on vous demande d'être prêt à composer publiquement avec une communication ou une ligne de parti à laquelle vous étiez opposé**?
- À quelle fréquence? Est-ce que ça se compte sur les doigts d'une main?
 - Auriez-vous aimé avoir l'opportunité réelle de marquer votre dissidence publiquement? Et l'auriez-vous prise?

BIBLIOGRAPHIE

Assemblée nationale du Québec. (2009a). *La fonction de député*. Repéré à <https://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/fonction-depute/#L%C3%A9gislateur>

Assemblée nationale du Québec. (2009b). *Au cœur de l'État québécois*. Repéré à <https://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/assemblee-nationale/coeur-etat-quebecois.html>

Beauregard, A. (2003). *La ligne de parti : un mal nécessaire?* Fondation Jean-Charles-Bonenfant.

Bélair-Cirino, M., et Sioui, M-M. (8 octobre 2020). La reconnaissance du racisme systémique divise les caquistes. *Le Devoir*. Repéré à <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/587459/la-reconnaissance-du-racisme-systemique-divise-les-caquistes>

Bernard, L., et Sarra-Bournet, M. (2015). *Louis Bernard : entretiens*. Montréal: Boréal.

Bissonnet, M. & et Deschênes, G. (1991). Le rôle indépendant du député dans un contexte de discipline de parti. *Bulletin de la bibliothèque de l'Assemblée nationale*, 20(11) p. 7-11.

Boucher, G. (2017). *La valorisation de la fonction de député: rétablir la confiance des citoyens envers les élus de l'Assemblée nationale*. Fondation Jean-Charles-Bonenfant.

Bordeleau, Y. (2012). *La démocratie, une affaire de tous: redécouvrir le vrai sens de la politique*. Montréal: Liber, 292 pages.

Bossé, O. (16 avril 2022). Racisme systémique: « Ça crée de la haine ». *Le Soleil*. <https://www.lesoleil.com/2022/04/16/racisme-systemique-ca-cree-de-la-haine-184eb63D23c4e1ed098c6de979250384>

Cardinal, F. (6 octobre 2020). Dénier systémique. *La Presse*. Repéré à <https://www.lapresse.ca/debats/editoriaux/2020-10-06/racisme/deni-systemique.php>

Caldwell, G. (2015). L'Assemblée nationale et l'avenir du Québec. *Égards: revue de la résistance conservatrice*, (47), p. 7-30.

Centre Samara pour la démocratie. (2018). *Laisser tomber le scénario : la législature doit redynamiser la démocratie représentative*. Toronto (Ontario) : Le Centre Samara pour la démocratie.

Charbonneau, J-P. (15 mars 2008). Cessons ce cirque. *L'actualité*. Repéré à <https://lactualite.com/politique/cessons-ce-cirque>

- Delisle, G. (30 août 2022). Et si on remettait en question la ligne de parti? *Le Nouvelliste*. Repéré à <https://www.lenouvelliste.ca/330f896846742edb8fd77679316d0953>
- Drainville, B. (2011). *10 idées pour redonner confiance aux citoyens*. Québec. Repéré à http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=14791
- Dubreuil, E. (11 juin 2022). Claire Samson et les plantes vertes. *Radio-Canada*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1890203/claire-samson-plantes-vertes-deputee>
- Encyclopédie du parlementarisme québécois. (s.d.). *Discipline de parti*. Assemblée nationale du Québec. Repéré à <https://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/discipline-de-parti.html>
- Esselment, A. L. (12 juillet 2017). Canada's Embrace of the Permanent Campaign. *Policy Options*. Repéré à <https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/july-2017/canadas-embrace-of-the-permanent-campaign/>
- Flavelle, L., et Kaye, P. (1986). « La discipline de parti et le vote en chambre », *Revue parlementaire canadienne*. [09n2 86f Flavelle.pdf \(revparl.ca\)](#)
- Foster, É. (17 mai 2023). Les députés d'arrière-ban sont les premières victimes de la ligne de parti. *Options politiques*. Repéré à <https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/mai-2023/deputes-ligne-parti-victimes/>
- Gagnon, M-A. (28 février 2023). TikTok: tous les députés à Québec supprimeront l'application. *Le Journal de Québec*. Repéré à <https://www.journaldequebec.com/2023/02/28/assemblee-nationale-tiktok-interdit-pour-le-personnel-de-lassemblee-nationale-mais-pas-les-deputes>
- Gouvernement du Québec. (2020). *Le racisme au Québec : Tolérance zéro. Rapport du Groupe d'action contre le racisme*. Repéré à https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/politiques_orientations/Groupe_action_racisme/RA_GroupeActionContreRacisme_MAJ.pdf?1608750405
- Lajoie, G. (9 octobre 2020). Pas de racisme systémique au Québec, maintient Legault. *Le Journal de Québec*. Repéré à <https://www.journaldequebec.com/2020/10/09/racisme-systemique-je-ne-veux-pas-une-guerre-de-mots>
- Lecompte, L. (2018). *La discipline de parti et le vote libre*. Ottawa : Bibliothèque du parlement. Repéré à [2018-26-f.pdf \(parl.ca\)](#)
- Leduc, M. (1984). La discipline au sein d'un parti : malédiction ou bénédiction? *24e conférence annuelle de l'APC*, Nouvelle-Écosse.

- Marland, A., Giasson, T., et Lees-Marshment, J. (2012). *Political Marketing in Canada*. Vancouver: UBC Press.
- Marland, A. (2016). *Brand command: Canadian politics and democracy in the age of message control*. UBC Press.
- Marland, A., Giasson, T., et Esselment, A.L. (2017). *Permanent campaigning in Canada*. Vancouver: UBC Press.
- Massicotte, L. (1989). Cohésion et dissidence à l'Assemblée nationale du Québec depuis 1867. *Revue canadienne de science politique*, 22 (3), p. 505-521.
- Montigny, E. et Jacob, S. (2019). Les cabinets ministériels au Québec : pouvoirs et paradoxes. *Administration publique du Canada* 62(3) : 435-456. <https://doi.org/10.1111/capa.12335>
- Pagé, S. (2011). *Manifeste pour une nouvelle culture politique : une initiative de Sylvain Pagé, député de Labelle*. Repéré à https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=15437
- Prince, V. et Giasson, T. (2019). *Là, tout de suite? La gestion des crises gouvernementales à l'ère de l'instantanéité médiatique*. Montréal : Les Presses de l'Université du Québec.
- Sioui, M. (9 octobre 2020). Racisme systémique: Anglade dénonce l'entêtement du premier ministre. *Le Devoir*. Repéré à <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/587472/racisme-systemique-racisme-systemique-legault-est-boque-selon-l-opposition>
- Vaugois, D. (1982). *L'Assemblée nationale en devenir : pour un meilleur équilibre de nos institutions*. Québec : [s.n.].