
Portrait du simple député

par Paul Thomas

Comme il y a 1 100 législateurs au Canada, le portrait-robot du simple député est presque aussi difficile à dresser que celui du Canadien ordinaire cher à John Diefenbaker.

Les études sur les assemblées législatives révèlent qu'en termes de caractéristiques sociales, les députés ne sont pas représentatifs de leurs commettants. En général, ils sont plus âgés qu'eux, mieux instruits et socio-économiquement mieux lotis. Mis à part le Sénat, dont les membres sont nommés, il ressort du *Guide parlementaire* de 1989 que les 13 assemblées canadiennes comptent 896 hommes (environ 85 p. 100) contre 152 femmes (soit entre 14 et 15 p. 100 des membres). Ce sont les assemblées du Yukon et de l'Île-du-Prince-Édouard, suivies de celles de l'Ontario et du Québec, qui comptent le plus de femmes.

On trouve, dans les assemblées, plus d'avocats et de petits entrepreneurs et moins de travailleurs et d'agriculteurs que dans l'ensemble de la population.

Le nombre des députés d'origine autre qu'anglo-saxonne ou européenne augmente, mais le visage changeant de la société canadienne ne se reflète toujours pas dans la députation.

Il n'y a rien là d'étonnant quand on songe que nous élisons nos députés sur la base de circonscriptions territoriales. Nous ne les choisissons pas pour qu'ils nous renvoient une image fidèle de notre société.

Mais ces différences sociales ont-elles tant d'importance? À moins de croire à un déterminisme social pur et dur, il est difficile de soutenir qu'un député doit appartenir à un groupe social pour en comprendre les problèmes et en défendre les intérêts. Le sentiment du devoir et leur intérêt politique poussent la plupart des députés à vouloir représenter l'ensemble de leurs électeurs.

Il reste que la sous-représentation de groupes sociaux ou économiques ne va pas sans conséquences. D'une part, elle a valeur de symbole et peut miner la légitimité des lois et l'appui qu'elles reçoivent, surtout au sein des groupes qui s'estiment

laissés pour compte. On sait toute l'importance des perceptions en politique.

D'autre part, les antécédents et l'expérience des législateurs déterminent naturellement les problèmes auxquels ils choisissent de s'attaquer. Il s'ensuit qu'une assemblée qui compte peu de femmes ou de travailleurs ne s'intéressera pas autant qu'elle le devrait aux problèmes de ces groupes. Les groupes de pressions comblent cette lacune, mais en partie seulement. La représentation proportionnelle, c'est-à-dire une assemblée dont la composition reflète fidèlement la société, est sans doute irréalisable. Il n'empêche que les agences de recrutement que sont les partis politiques doivent s'efforcer davantage d'attirer des candidats de tous les milieux.

La Charte canadienne des droits et libertés confère aux femmes, aux autochtones et aux communautés culturelles un statut constitutionnel particulier. C'est pourquoi ces groupes insistent de plus en plus sur la protection de leurs intérêts et parviennent de mieux en mieux à faire entendre leurs préoccupations. S'appuyant sur la théorie de la représentation proportionnelle, ils soutiennent que, s'ils sont mal représentés dans les assemblées, les décisions qui s'y prennent n'ont pas toute la légitimité voulue.

Les femmes sont le groupe le plus mal représenté dans les assemblées fédérales et provinciales. En dépit des efforts des partis, leur taux de réussite électorale est inférieur à celui des hommes. Le pourcentage des femmes qui se présentent aux élections fédérales est passé de 9,4 p. 100 en 1974 à 19,2 p. 100 en 1988.

Une grande partie des femmes ne réussissent à se présenter que dans des circonscriptions perdues d'avance ou sous la bannière de partis marginaux. C'est souvent pour elles un cercle vicieux. Elles perdent lamentablement parce qu'on les présente dans des circonscriptions où elles n'ont aucune chance de l'emporter. Et parce qu'elles perdent, on n'ose pas les présenter dans des circonscriptions où les chances sont meilleures.

Les partis essaient de rompre ce cercle vicieux en réservant aux femmes des circonscriptions sûres. Aux élections de 1984, les Libéraux ont placé des femmes dans sept circonscriptions sûres et les Conservateurs dans trois.

Bien que gravement sous-représentées dans les assemblées, une fois élues, les femmes tendent à monter rapidement les échelons. La plupart des femmes ministres sont nommées dès

Paul Thomas est professeur de science politique à l'Université du Manitoba. Vous trouverez ici une version révisée d'une présentation qu'il a faite lors d'un colloque de la Région du Canada de l'Association parlementaire du Commonwealth tenu à Winnipeg en novembre 1990.

leur premier ou leur second mandat. Une ascension aussi rapide donne lieu à des accusations de complaisance d'autant plus que, par le passé, on a eu tendance à confier aux femmes les portefeuilles considérés comme un prolongement de leurs fonctions domestiques comme les services communautaires, les affaires des consommateurs, l'éducation, etc. Cette forme de discrimination sexuelle, dans l'assignation de portefeuilles ministériels, semble heureusement disparaître.

Le taux de roulement des députés varie, mais il tend à être plus élevé dans les systèmes politiques concurrentiels. Dans son ouvrage sur le Parlement fédéral, le Pr Ned Franks déplore le fort taux de roulement des députés comparé à celui de leurs homologues britanniques. Or, il faut du temps à un député pour acquérir les connaissances dont il a besoin dans divers domaines et pour comprendre à fond comment fonctionne son assemblée.

C'est Robert Louis Stevenson, je crois, qui disait que la politique était peut-être la seule profession où l'expérience n'est pas jugée indispensable. C'est l'idée reçue, mais je prétends qu'elle est fautive. La politique est une profession, mais fort différente de la médecine, du droit ou de la comptabilité. Il n'y a pas, en politique, un corps de doctrines ou de connaissances. Il n'y a pas de diplôme universitaire à décrocher pour y réussir.

Je suis bien placé pour savoir que les cours de science politique ne garantissent aucunement le succès. Ils portent sur les idées et les événements politiques, non pas sur la pratique.

Contrairement aux autres professions, il n'y a pas de mécanismes d'accréditation en politique. Les avocats sont peut-être en mesure d'exclure de leurs rangs les escrocs et les médecins les charlatans, mais la politique est essentiellement ouverte au tout-venant. Les obstacles à l'entrée en politique ne sont pas tant juridiques ou même financiers que psychologiques. La décision de se présenter à des élections dépend de la volonté plus ou moins vive qu'on a de se lancer dans l'arène politique et de consentir les sacrifices à la fois financiers et humains nécessaires.

L'Assemblée comme une école

La plupart des politiciens doivent acquérir sur le tas les connaissances et les compétences qu'il leur faut. L'assemblée leur montre comment devenir des professionnels de la politique, c'est-à-dire des gens capables de discerner les intérêts supérieurs de leur pays et de leur province. Leur expérience législative leur apprend à voir au delà de l'expédient, de l'esprit de clocher et de l'opportunisme qui interviennent toujours dans le processus décisionnaire.

Les dossiers politiques sont devenus si complexes que la spécialisation est indispensable. Il se trouve encore des nostalgiques pour faire l'éloge du député généraliste capable d'exprimer en termes simples les préoccupations de ses commettants. Mais qualifier un député de « généraliste », c'est

souvent une façon déguisée de laisser entendre que la complexité des dossiers lui échappe. Certes, les députés doivent pouvoir expliquer les choses à leurs commettants, mais toutes des assemblées ont trouvé nécessaire de les spécialiser et d'opérer entre eux une division du travail. S'il n'approfondit pas les dossiers, comment le ministre, le député ou le porte-parole de l'opposition peut-il espérer contribuer véritablement à l'élaboration des politiques et à l'examen efficace de la fonction publique? Il ne suffit pas d'avoir dirigé une petite entreprise, une exploitation agricole ou une étude d'avocats pour pouvoir relever les défis d'ordre politique et administratif auxquels sont confrontés les gouvernements d'aujourd'hui.

Le programme de l'école législative de la politique est nécessairement varié. Les matières à maîtriser sont nombreuses, mais la principale méthode pédagogique, c'est la résolution de problèmes pratiques.

Le député nouvellement élu doit choisir ses domaines de spécialisation. Il arrive cependant qu'on le fait à sa place. Si son parti est au pouvoir, le premier ministre peut lui confier un ministère. S'il est dans l'opposition, il peut être nommé porte-parole chargé de talonner son homologue ministériel. Les comités auxquels il est nommé, les préoccupations de ses commettants, ses antécédents, voilà autant d'autres facteurs qui déterminent ses domaines de spécialisation.

Par l'expérience et les connaissances qu'ils acquièrent, les députés en viennent à faire partie de réseaux d'élaboration des politiques composés de collègues d'autres niveaux de gouvernement, de fonctionnaires, de représentants des groupes de pression, de chercheurs, d'universitaires et de simples citoyens. Pour maîtriser un dossier, il faut du temps et beaucoup de travail, mais la plupart des députés finissent par être reconnus comme des spécialistes dans leur domaine.

Les assemblées ne sont pas toutes de bonnes écoles capables de préparer leurs étudiants aux dures tâches qui les attendent. Mais, au fait, quelles sont les qualités d'une bonne école législative de la politique? En voici quelques-unes.

Premièrement, il est bon que les étudiants proviennent de milieux divers parce que les chances d'apprendre au contact des autres sont alors meilleures et parce que, comme je l'ai dit plus haut, plus une assemblée est représentative, moins elle s'expose à négliger certains points de vue.

Deuxièmement, une bonne école doit offrir des modèles de législateurs qui maîtrisent leur domaine de spécialisation et qui parviennent, comme il le faut parfois, à transcender les considérations purement partisans ou locales.

Troisièmement, la direction doit se préoccuper de la santé de l'école et de la qualité de son enseignement. Trop peu de députés, à mon avis, s'intéressent vraiment au fonctionnement de leur assemblée. Même s'ils se plaignent du rôle qu'ils jouent dans l'institution, rares sont ceux qui proposent des moyens de la réformer parce qu'ils ne comprennent pas à fond comment elle fonctionne.

Quatrièmement, la spécialisation est essentielle et non pas seulement pour les ministres ou les députés de l'opposition. Les simples députés doivent pouvoir acquérir des connaissances spécialisées et les mettre en pratique. Dans les grandes assemblées, un système de comités actifs et indépendants peut être utile à cet égard. Dans les petites, rendre plus libres les réunions des caucus et les axer davantage sur la discussion des politiques aiderait également.

Cinquièmement, les députés ont beaucoup à apprendre des groupes de pression dans le cadre d'un mécanisme ouvert d'échange de vues et de renseignements, et vice versa. De plus, se serait utile d'établir des contacts plus soutenus entre les députés et les spécialistes de la fonction publique. À mon avis, les connaissances de nos fonctionnaires restent trop souvent enfermées dans les tours hermétiquement fermés où ils travaillent.

En Australie, il y a longtemps que les groupes d'opposition parlementaire ont accès à des fonctionnaires capables de les renseigner sur les tenants et les aboutissants des projets de loi. Il existe maintenant des règles bien établies qui président à ces rencontres entre fonctionnaires et hommes et femmes de parti. Néanmoins, la neutralité et l'anonymat de la fonction publique australienne n'en ont pas pâti. Le processus fonctionne et cela, depuis des dizaines d'années. Voilà un bon moyen d'accéder à une parties connaissances spécialisées que monopolise la fonction publique.

Sixièmement, le député ne saurait acquérir toutes ses connaissances au contact des soi-disant experts. Il doit également bien connaître et bien comprendre ceux qui sont touchés par les politiques et les services du gouvernement. Pour y arriver, il doit visiter sa circonscription et s'occuper en personne des problèmes de ses électeurs. L'un des services les plus précieux qu'il peut rendre, c'est de donner un visage humain au gouvernement, et le travail qu'il accomplit dans sa circonscription lui permet souvent de mieux saisir les grandes questions débattues dans la capitale.

Une bonne assemblée devrait favoriser ce type d'apprentissage en mettant à la disposition de ses membres des fonds pour publier un bulletin législatif, tenir des bureaux de circonscription et engager du personnel. Les éditorialistes et d'autres porte-parole ne manqueront pas de crier au gaspillage des deniers publics. Certes, ces dépenses améliorent les chances de réélection, mais il faut les expliquer et les défendre parce qu'elles améliorent l'efficacité et augmentent la valeur de l'institution pour la société.

Septièmement, une bonne école de politique retient ses étudiants assez longtemps pour qu'ils terminent le programme d'instruction, ce qui peut nécessiter la fréquentation à plein temps. En dépit de la nécessité croissante de faire siéger les assemblées à longueur d'année, on s'interroge toujours dans certaines provinces sur le pour et le contre de la députation à temps partiel. Suivant les partisans de cette formule, il vaut mieux confier la politique à des « amateurs » qui ont l'expérience d'autres domaines et qui sont financièrement indépendants. Grâce à ses autres occupations, soutient-on, le député à temps partiel garde le contact avec le monde des affaires et les problèmes de tout le monde. En outre, il n'a pas besoin de compter sur son traitement de législateur et de devenir trop dépendant de son parti, ce qui décourage le carriérisme.

Je crois, pour ma part, que ces arguments sont de moins en moins convaincants. Premièrement, on qualifie souvent quelqu'un d'amateur pour dire gentiment qu'il ne saisit pas les complexités de l'élaboration des politiques. Deuxièmement, en se livrant à d'autres activités, le député n'acquiert pas nécessairement une meilleure connaissance des affaires nationales ou provinciales que s'il se dévoue à plein temps à la politique. Troisièmement, étant donné le peu d'occupations compatibles avec la députation à temps partiel, à trop vouloir faire de la politique un violon d'Ingres, on risque de diminuer la représentativité des législateurs. Enfin, les députés à temps partiel s'exposent davantage aux conflits d'intérêts réels ou apparents.

Enfin, une bonne école contrôle les connaissances acquises par ses étudiants. Comme l'apprentissage est continu et cumulatif, il faut faire passer des examens périodiques et un examen final. Dans une école législative, les examens périodiques, comme je le suggère, sont les débats, les périodes de question et les audiences en comité. Ce sont autant de moyens d'évaluer le rendement des étudiants.

Dans le dur monde de la politique, les réputations se bâtissent de peine et de misère et peuvent se perdre du jour au lendemain si on commet une erreur. Selon Hubert Humphrey, si l'erreur est humaine, le blâme est politique. Un seul faux pas peut mettre fin à une carrière prometteuse.

Quant à l'examen final, il a lieu au moment des élections générales. Le système de cotation a beau ne pas toujours être juste ou objectif, les meilleurs étudiants, surtout ceux qui se sont spécialisés dans plusieurs domaines, réussissent habituellement l'épreuve et passent parfois aux études supérieures.

Ce qui est préoccupant, ce n'est pas tant le taux d'échec des étudiants que leur taux de décrochage volontaire. Il ne manque jamais de candidats à l'examen d'entrée à l'école de la politique, mais nombreux sont ceux qui ne persévèrent pas. Les longues heures, les déplacements, l'éloignement de la famille, les atteintes à la vie privée, les sacrifices financiers, le stress,

les frustrations et les critiques du public, tout cela décime les rangs. Peut-être le programme d'études est-il trop ardu.

J'ai l'impression, malgré ces défis, que plus de législateurs aujourd'hui sont désireux d'améliorer leurs connaissances et prêts à y mettre l'effort nécessaire. Bien entendu, l'ambition les y pousse comme dans tout autre métier. Mais tout en restant en politique et en cherchant à y exceller, ils veulent aussi donner un sens à leur vie et avoir le sentiment qu'ils accomplissent quelque chose. Ce ne sont pas les profiteurs hypocrites que nous montrent les caricatures des médias.

L'un des aspects du processus législatif que ni les médias ni le public ne comprennent vraiment, c'est le rôle fondamental des partis politiques dans notre système de gouvernement responsable. Bien que les Canadiens refusent constamment d'élire des candidats indépendants, ils rejettent le concept de la discipline de parti. Lors d'un récent sondage national, 92 p. 100 des répondants ont déclaré qu'ils n'acceptaient pas que les partis disent à leurs députés comment voter. Les éditorialistes et les commentateurs dépeignent souvent les députés et d'autres législateurs comme des *béni-oui-oui*.

Est-il besoin de rappeler le rôle fondamental que jouent les partis dans un système parlementaire? Non seulement ils contribuent à structurer le vote et à recruter des législateurs, mais ils organisent la plupart des aspects de la vie législative.

J'ai écrit ailleurs que la politique est un sport d'équipe. On entre en politique en adhérant à un parti et on se présente aux

élections en tant que membre d'une équipe. Les députés d'un même parti se rencontrent en caucus pour dresser leurs stratégies. Une fois les positions arrêtées, ils sont censés suivre la ligne du parti. Ceux qui ne sont pas des joueurs d'équipe sont frappés d'ostracisme et risquent de voir leur carrière s'enliser.

Contrairement à son homologue américain, qui fait volontiers cavalier seul, le législateur canadien obtient de l'avancement dans la mesure où il soutient son parti dans les bonnes comme dans les mauvaises passes.

L'esprit de parti fournit le gros de l'énergie nécessaire à la bonne marche des assemblées. Étant donné l'importance primordiale des partis, il convient de s'intéresser davantage à leur fonctionnement. Or, on s'aperçoit que les partis consacrent trop peu de temps, d'effort intellectuel, d'énergie et d'argent à l'élaboration des politiques, surtout lorsqu'ils sont dans l'opposition.

Si un parti ne se dote pas d'un programme clair, il y aura, lorsqu'il prendra le pouvoir, un vide que s'empresseront de combler la fonction publique et les groupes de pression, avec leurs propres idées en matière de politiques. Les partis ont donc tout intérêt, à long terme, à améliorer leurs aptitudes en ce qui concerne l'élaboration des politiques et partout, l'esprit d'équipe. Je ne suis pas contre l'esprit de parti; je voudrais tout simplement qu'il s'améliore. ▼

Le constitution canadienne : 1791-1991

Une Conférence pour célébrer deux cents ans de gouvernement constitutionnel au Canada

Avec l'adoption de l'*Acte constitutionnel*, en 1791, les provinces du haut et du bas Canada - à l'instar de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard - acquièrent le droit d'élire un gouvernement représentatif. Tout comme les provinces des Maritimes qui avaient créé un précédent, les colonies de l'Amérique du Nord britannique pouvaient dès lors se prévaloir des droits et des bienfaits que leur conférait ce type de règlement politique qu'on appelle aujourd'hui la constitution.

À l'occasion du bicentenaire de l'*Acte constitutionnel de 1791*, le Groupe canadien des études des questions parlementaires suggère la tenue d'une conférence les 1^{er} et 2 novembre prochains, à Ottawa, dans le but d'examiner des dossiers d'ordre constitutionnel d'intérêt constant. Le Groupe invite donc les spécialistes de l'histoire, de la philosophie politique et du gouvernement canadien à soumettre des mémoires portant sur la constitution, le gouvernement à responsabilité limitée, la représentation, l'histoire de la constitution canadienne ou la tradition parlementaire. On espère publier une série des mémoires présentés pour souligner le bicentenaire de notre constitution.

Les personnes intéressées sont priées de faire parvenir un précis d'au plus 300 mots avant le 31 juillet 1991 au : Secrétaire, Groupe canadien des études des questions parlementaires, C.P. 533, édifice du Centre, Ottawa (Ontario) K1A 0A4.